Die sogenannte provisorische Gesetzgebung

insbesondere nach Maßgabe des Art. 63 der preuß. Verfassungsurkunde.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Mortimer Graf von Stillfried-Rattonitz

Referendar in Neurode (Schlesien).

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1908.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Brie.**

Korreferent: Professor Dr. **Dahn.**

Inhaltsverzeichnis.

Schluß.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 3. Aufl. S. 126 ff. Berlin 1894.

Arndt, Bemerkungen über das preußische Verordnungsrecht. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs S. 311 ff. 1886.

Arndt, Wann verstößt der Inhalt einer Notverordnung gegen die preußische Verfassungsurkunde? Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 S. 438–456. 1889.

Batbie, Traité pratique et théorique de droit public et administratif. 2e éd. S. 3542. Paris 1885.

Bodinus, De Republica I, 1. Paris 1884.

Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt. Gießen 1860.

Blackstone, Commentaires of English law part II lecture XI. London 1887.

Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. 1. Teil: Allgemeine Staatslehre. 1886. 2. Teil: Allgemeines Staatsrecht S. 242 ff. 1885. 3. Teil: Politik als Wissenschaft. 1876.

Bluntschli und **Brater,** Deutsches Staatswörterbuch. Bd. 7 S. 334 ff. Stuttgart und Leipzig 1862.

Bornhak, „Gesetz". Bei Stengel, Wörterbuch des Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 578 ff.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Bd. 1 S. 509 ff. 1889.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 S. 34 ff. 1889.

Brie, „Staatsminister". Bei Stengel, Wörterbuch des Verwaltungsrechts Bd. 2 S. 484 ff.

Cosack, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen. In Marquardsens Handbuch III, 1, 4. 1894.

v. Daniels, Lehrbuch des gemeinen preußischen Privatrechts. Berlin 1886. S. 134.

Dernburg, Lehrbuch des preußischen Privatrechts. 4. Aufl. S. 32 ff. Halle 1884.

Fischer, Lehrbuch des preußischen Privatrechts. Berlin und Leipzig 1887.

Friedberg, Das geltende Verfassungsrecht der evang. Landeskirchen in Deutschland und Österreich. S. 103. Leipzig 1888.

Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenrechts. Stuttgart 1903.

Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. In Marquardsens Handbuch III, 2. 2. Aufl. 1895.

Geffcken, Reform der preußischen Verfassung. 1870.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. S. 152 ff. Leipzig 1880.

Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung insonderheit nach preußischem Staatsrecht. In Brie, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Heft 2.

Gneist, Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. S. 344. Berlin 1857.

Gneist, Verordnungsrecht. In Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3 2. Hälfte S. 1064. 1881.

Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 6 S. 501 ff.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 2. 1888.

Hansel, Die Notverordnungen nach deutschem Staatsrecht, insbesondere auf Grund Art. 63 der preußischen Verfassungsurkunde.

Hatschek, Der Ursprung der Notverordnungen. In Grünhuts Zeitschr. Bd. 27 S. 1—25.

Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. 2. Teil. S. 85 ff. 1857.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. S. 376 ff. Freiburg 1887.

John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit. In Ägidis Zeitschr. für deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 244 ff. Berlin 1867.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Bd. 2. S. 29 ff.

v. Liszt, Völkerrecht. In Birkmeyers Enzyklopädie S. 970. 1901.

John Locke, Works 8th ed. Bd. 2 § 166.

v. Martitz, über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes. In Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36 S. 242 ff.

Messerschmidt, Das preußische Notverordnungsrecht. Rostocker Dissert. 1901.

Meyer, Georg, Deutsches Staatsrecht. 6. Aufl. bes. von Anschütz. S. 501 ff. Leipzig.

Meyer, Georg, Begriff des Gesetzes. In Grünhuts Zeitschr. Bd. 8 S. 1 ff.

Michler und **Ulbrich,** Österreichisches Staatswörterbuch. Bd. 2. 2. Hälfte. S. 1707 ff. 1897. Artikel Notverordnung.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. 1. 1860.

v. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl.

Montesquieu, De l'esprit de lois I. Chap. 11.

v. Oppermann, Das Notverordnungsrecht. Göttinger Dissert. 1897.

Pfizer, Steuerbewilligungsrecht. S. 50 ff.

v. Rönne, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 3. Aufl. 1850.

v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1. 1. Abt. 4. Aufl. S. 367 ff. 1881.

v. Rönne, über das richterliche Prüfungsrecht. In Ägidis Zeitschr. f. deutsches Staatsr. Bd. 1 S. 385 ff.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. S. 250 ff. Berlin 1895.

v. Rotteck, Charte. Im Staatslexikon von Rotteck und Welcker Bd. 3. 1836.

Rousseau, Le contrat social livre 2 chap. 6.

v. Sarwey, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Bd. 2. 1883.
v. Schulze, Das preußische Staatsrecht. Bd. 2. 2. Lief. 2. Aufl. S. 31 ff. 1890.
v. Schulze-Gävernitz, Verhandlungen der außerordentlichen Generalsynode der evangelischen Landeskirche. S. 176. 1878.
Schwartz, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 2. Aufl. S. 207 ff. Breslau 1898.
Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz. 1. Teil. S. 118 ff. 1886.
v. Seydel, Staatsrecht des Königreichs Bayern. In Marquardsens Handbuch III, 2, 1. 1888.
Spiegel, Die kaiserl. Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österr. Staatsrecht. 1893.
v. Stengel, Staatsrecht des Königreichs Preußen. In Marquardsens Handbuch II, 3 S. 173 ff.
v. Stockmar, E. A. Chr., Studien über das preußische Staatsrecht. III: Verordnung mit Gesetzeskraft. In Ägidis Zeitschr. f. deutsches Staatsr. Bd. 1 S. 222 ff.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen.
Ulbrich, Lehrbuch des österr. Staatsrechts. S. 393 ff. 1883.
Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Marquardsens Handbuch IV, 1, 5. 1892.
Vierhaus, Archiv für Verwaltungsrecht. Bd. 4.
Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. S. 173 ff. 1854.
Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 2. Teil. 5. Aufl. S. 525 ff. 1863.
Zolger, Österreichisches Verordnungsrecht. Innsbruck 1898.
Zorn in Hirths Annalen 1885 S. 311 ff.

Die Abkürzungen entsprechen den „Vorschlägen des Deutschen Juristentags für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken" (Berlin 1905. Guttentagsche Verlagsbuchhandlung).

Einleitung.

Die Grundbegriffe des Staates.

Der Staatswille und seine Äußerungen.

Den Grund- und Eckstein des Staatsrechts sieht Jellinek[1]) in der Erfassung des Staates als Persönlichkeit. Er kommt zu dieser Behauptung durch den Hinweis darauf, daß alle menschlichen Dinge im Grunde eine Vielheit darstellen, die in ihren kleinsten Teilen sich der realen Anschauung entziehen und nur durch einen gemeinsamen Zweck zu einer selbständigen Einheit verbunden werden. Und ebenso der Staat, der eine Vielheit der Personen allein durch den gemeinsamen Zweck zu einer Einheit verbindet. Dieser gemeinsame Zweck ist das Staatswohl, das zwar verschiedene Funktionen des Staates auslöst, die je nach Zeit und Umständen wechseln. Immer lassen sie sich aber nur verwirklichen im Hinblick auf das gemeinsame Ziel und den darauf gerichteten einheitlichen Willen. So ergibt sich als notwendige zweite Folgerung der Einheit des Staatszweckes die Einheit des Staatswillens.

Dieser Wille äußert sich zunächst in gleicher Weise

---

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung §§ 193 ff.

wie der Wille einer Privatperson. Der Staat allein aber hat die Macht, seinen Willen allen seinen Gliedern gegenüber durchzusetzen, während der Wille der Privatperson beschränkt ist durch das vom Staate gegebene Recht. Der Staat aber setzt sich selbst das Recht kraft seiner Herrschgewalt. Ist diese eine ausschließliche, ist der Staat völlig frei in seiner Selbstbestimmung, so spricht man von „Souveränität". Dieser Begriff hat sich in Frankreich entwickelt und ist von Bodin in seinem Werke de re publica formuliert: „Majestas est summa in cives legibusque soluta potestas". Der Staatswille ist demnach identisch mit der Staatsgewalt.

Als juristische Person äußert der Staat seinen einheitlichen und souveränen Willen durch physische Personen, die Staatsorgane, und zwar nach drei Richtungen: in der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Die souveräne Willensbildung des Staates betätigt sich in der Gesetzgebung, in deren Grenzen sich die Rechtsprechung und Verwaltung bewegt. Diese Dreiteilung hat ihren ältesten Ursprung in der Lehre des Aristoteles, die er in seiner „Politeia" aufstellt. Er unterscheidet das *Κύριον*, das *βουλευόμενον τῶν κοινῶν* und das *δίκαζον*.

Diese lediglich materielle Einteilung der Staatsfunktion griff Montesquieu in seinem Buche „De l'esprit des lois" auf und zog daraus die Forderung, daß die Funktionen auch gesonderten, voneinander unabhängigen Organen zuzuweisen seien, nämlich dem pouvoir législ-

latif, exécutif und judiciaire. Der Sinn dieser Lehre ist ausgesprochenermaßen, das Gleichgewicht der Gewalten herzustellen, so daß jede einzelne verhindert werden sollte, aus der ihr vorgeschriebenen Bahn herauszugehen: „Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir".

Dieser Grundsatz der Teilung der Gewalten ist noch heute der wesentlichste Teil und Inhalt des modernen Staatsrechtes. Freilich nicht in strenger Durchführung, so daß jedes der drei Organe vollständig unabhängig von den beiden anderen wäre; denn dies würde nicht eine Teilung der staatlichen Funktionen, sondern eine Teilung der Staatsgewalt selbst bedeuten. Dies ist aber, wie wir sahen, begrifflich mit dem Wesen des Staates als einer Persönlichkeit nicht vereinbar.

Diese kommt vielmehr in monarchischen Staaten in ihrem Oberhaupt zum sichtbaren Ausdruck, dem höchsten Träger der Staatsgewalt.

Die Lehre Montesquieus konnte also nicht ohne Veränderungen in die modernen Verfassungen rezipiert werden. Auch nicht in Preußen, obwohl sie doch sonst scharf zum Ausdruck kommt, und zwar in Art. 45: „die vollziehende Gewalt wird allein vom Könige ausgeübt", in Art. 62: „die gesetzgebende Gewalt wird durch den König und zwei Kammern ausgeübt", und in Art. 86: „die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige Gerichte ausgeübt".

a) Gesetz und Verordnung.

Als Hauptirrtum erscheint bei Montesquieu die Beschränkung des Staatsoberhauptes auf die bloße Vollziehung der Gesetze. Montesquieu leugnet nämlich ein selbständiges Verordnungsrecht der Regierung. Die französische Revolution gab ihm aber hierin unrecht, indem sie in ihrem Verlaufe gezeigt hat, wie die Vernichtung einer mit selbständig anordnender Kraft ausgestatteten Regierung die Anarchie bedeutet. Daher gestand die Konsularverfassung dieses selbständige, nur am Gesetz seine Grenze findende Verordnungsrecht der Regierung zu, indem sie den Satz aufstellte, daß die Regierung für die innere Sicherheit und Verteidigung des Staates Sorge zu tragen habe. Diese Verfassung kennt auch nicht mehr ein „pouvoir exécutif“ im Gegensatz zum „pouvoir législatif“, sondern ein Gouvernement, dessen Erlasse „règlements“, Verordnungen heißen. Damit ist der formelle Begriff der Verordnung festgestellt als selbständige Erlasse der Regierung ohne Mitwirkung der Volksvertretung.

Im Gegensatz hierzu steht der formelle Begriff des Gesetzes, der sich gleichfalls im Laufe der französischen Revolution entwickelt hat und am 6. 11. 1789 von der französischen Nationalversammlung durch folgende Erklärung formuliert wurde: „Les décrets de l'assemblée sanctionnés par le roi porteront le nom et l'intitulé de

loi". Seit der Konsularverfassung wird der formelle Gesetzesbegriff zum herrschenden, indem alle von der gesetzgebenden Gewalt ausgehenden Akte als Gesetze bezeichnet werden, ohne Rücksicht auf ihren Inhalt. Und doch war sich die französische Jurisprudenz seit Rousseaus Zeit der Doppelnatur des Gesetzes bewußt.

Wie Montesquieu, so stellt nämlich auch Rousseau in seinem „Contrat social" nur von neuem einen Begriff fest, der sich schon bei Aristoteles findet. Indem nun Rousseau das Gesetz als die Äußerung des allgemeinen Willens auffaßt, folgert er, daß auch das Objekt desselben stets ein allgemeines sein muß. Das Gesetz könne niemals bloß ein Individuum oder eine einzelne Handlung zum Gegenstand haben, sondern müsse immer abstrakte Regeln aufstellen. Jede konkrete Anordnung ist ihrem Wesen nach nicht Gesetz, sondern Anwendung des Gesetzes, nicht „loi", sondern „décret".

In Anlehnung an die Ausführungen Rousseaus nennt G. Meyer solche Anordnungen Verfügungen im Gegensatze zu den Verordnungen, die zwar ebenfalls von den Verwaltungsorganen erlassen wären, aber abstrakte Vorschriften enthielten. Ein scharfer Unterschied zwischen Verordnung und Verfügung ist aber nicht vorhanden, da beide Worte gleichzeitig zur Bezeichnung materiell verschiedener Akte verwendet werden. Beide Begriffe schließen jedenfalls alle Anordnungen für einen konkreten Fall in sich und stehen so im Gegensatz zu dem materiellen Begriff des Gesetzes, wie ihn Rousseau bestimmt hat.

Im Gegensatz zu ihm hat Laband in neuester Zeit das materielle Gesetz als die „rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes" definiert, hält also die Allgemeinheit nicht für ein wesentliches Merkmal des Gesetzes. Ihm schließen sich eine Reihe von Schriftstellern, darunter v. Martitz, Jellinek, Hänel, an. Sie alle sehen lediglich auf den Zweck des Gesetzes, die Aufstellung von Rechtsregeln. Für das Erfordernis der Allgemeinheit dieser Regeln sprechen sich dagegen vor allen anderen aus: G. Meyer und v. Rönne. Ihnen folgen Meier, Seligmann usw. Doch auch ihre Gegner gestehen zu, daß die Allgemeinheit wenigstens ein naturale des Gesetzesbegriffs sei.

Erst mit der Entwicklung des formellen Gesetzesbegriffs als „feierlich erklärter Staatswille" war die Möglichkeit der Entstehung solcher Gesetze gegeben, die keine rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes enthalten. Denn der Staat kann seinen Willen auch darin äußern, daß er Tatsachen feststellt und Begriffe definiert, auch ohne daß darin ein Rechtssatz enthalten ist. Geschieht dies in Gesetzesform, so entstehen rechtsunverbindliche Gesetze. Vgl. z. B. die Definition der Bürgerpflichten in Art. 4 der Direktorialverfassung: „Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux".

Wenn aber, wie in den meisten Fällen, die formellen Gesetze rechtsverbindliche Anordnungen enthalten, so fragt es sich weiter, ob in jedem formellen Gesetz ein Rechtssatz

angeordnet wird, wie dies von v. Martitz behauptet worden ist. Dies ist vielmehr ebenso zu verneinen, wie die viel weitergehende Ansicht von Zorn, nach der jede Willensäußerung des Staates einen Rechtssatz enthält. Denn damit würde jeder Unterschied zwischen formellem und materiellem Gesetz fortfallen, was sowohl der historischen Entwicklung dieser Begriffe wie den tatsächlichen Verhältnissen widerspricht. Wenn z. B. Art. 99 der preuß. VU. vom Etat bestimmt: „letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt", so wird dadurch an dem juristischen Charakter des Gesetzes nichts geändert, denn die Feststellung von Einnahme und Ausgabe für eine zukünftige Periode beruht auf einer Berechnung, die nichts weniger wie eine Rechtsnorm enthält. Die Festsetzung des Etats bleibt also ein Verwaltungsakt, eine materielle Verordnung, die aber infolge des Art. 99 nur im Wege eines formellen Gesetzes erfolgen kann.

Allerdings sind solche Unterscheidungen innerhalb des formellen Gesetzes im allgemeinen nur für die Auslegung des formellen Gesetzes von Wichtigkeit. Eine erhöhte Bedeutung kommt dagegen im konstitutionellen Staate dem formellen Gesetz als solchem zu infolge seiner speziellen Wirkung seiner Unersetzbarkeit durch andere staatliche Willensäußerungen.

Diese Wirkung kann einzelnen formellen Gesetzen zwar ausdrücklich entzogen werden, was aber an dem Prinzip nichts ändert. Andererseits kann sie auch anderen staatlichen Willensakten ausdrücklich beigelegt werden. Ein

solcher Fall liegt vor bei den Notverordnungen, „staatlichen Willensakten mit den Wirkungen eines formellen Gesetzes ohne die Form eines solchen".[1])

b) Die Notverordnung.

Der heutige Begriff der Notverordnung hat sich aus der englischen Doktrin des „Praerogative" entwickelt, die in den Werken von John Locke näher erörtert wird. Die Verordnung hat nach ihm nicht nur den Zweck, das Gesetz zum Vollzug zu bringen, sondern kann auch normierend in das Gebiet eindringen, das die Gesetzgebung der Verordnung in Form der Prärogative überläßt. Diese letztere kann unter Umständen so weit gehen, daß sie das Gesetz provisorisch zu ersetzen und kraft des Dispensationrechtes abändernd in die Sphäre des Gesetzes einzugreifen vermag. „So weist Locke[2]) dem Inhaber der vollziehenden Gewalt dieselbe Stellung zu wie Aristoteles dem Kyrion, wie das römische Staatsrecht dem Prätor im Verhältnis zum ius civile: seine Funktionen bestehen im adjuvare, corrigere, supplere der Parlamentsstatuten.

Der Satz Lockes, in welchem er die Bedeutung der Prärogative zusammenfaßt in den Worten: „praerogative is nothing but the power of doing public good without a rule", fand seine erste praktische Anwendung

[1]) Laband, Arch. f. öffentl. R. Bd. 9 S. 278.

[2]) John Locke, Works 8th ed. 1777 Bd. 2 § 166.

auf dem Kontinent in der Charte Ludwigs XVIII. vom Jahre 1814, in der Art. 14 die Bestimmung trifft: „Le roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour . . . la sureté de l'Etat". Die gleiche Bestimmung findet sich in den ältesten Verfassungen der deutschen Gliedstaaten, nämlich der badischen von 1818, der württembergischen von 1819, der hessischen von 1820 und der sachsen-altenburgischen von 1831.

Dagegen findet sie sich nicht in den deutschen Verfassungen vor 1818, die von der französischen Charte noch unberührt sind, so die sachsen-weimarische, nassauische usw. Damit wird auch, wie Hatschek, Ursprung der Notverordnung S. 2, nachweist, die Behauptung hinfällig, als ob der Ursprung der Notverordnung auf das alte deutsche Reichsrecht zurückginge, dieses hätte schon in den Wahlkapitulationen das Recht des Kaisers vorgesehen, provisorische Gesetze zu erlassen, wenn salus publica und utilitas es erforderten. Ganz abgesehen davon, daß der juristische Begriff des formellen Gesetzes und somit auch des provisorischen Gesetzes sich erst im konstitutionellen Staat entwickelt hat.

Die Juliordonnanzen, welche Karl X. den Thron kosteten, waren die Ursache, daß in der Charte von 1830 Art. 14 der früheren Charte gestrichen und durch Art. 13 ersetzt wurde: „Le roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir, jamais suspendre ni les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution."

Dies Verbot, durch das die provisorische Gesetzgebung aufgehoben wurde, ging wörtlich in die belgische Verfassung vom 7. 2. 1831 über. Aus dieser Tatsache ist vielfach gefolgert worden, daß sich das Notverordnungsgesetz selbständig auf dem Boden des deutschen Konstitutionalismus entwickelt habe. Diese Ansicht ist aber, wie auch Hatschek ausführt, unbegründet. Viel wahrscheinlicher ist es, anzunehmen, daß die deutschen Verfassungen von 1848 und in folgenden Jahren auf die ältesten deutschen Verfassungen von 1818 usw. zurückgingen, die nachweislich unter dem Einfluß der französischen Charte von 1814 stehen.

Daß auch die preuß. Verfassung in diesem Punkte von ihrem sonstigen Vorbild, der belgischen Verfassung, abweicht, erklärt sich aber aus der historischen Entwicklung beider Länder. Der belgische Staat war durch eine Revolution geschaffen worden, der König verdankt seine Krone dem Volke. So wurde in Belgien das Prinzip der Volkssouveränität zum herrschenden, das im Art. 25 der belg. VU. in die Worte gefaßt wird: „Tous les pouvoirs émanent de la nation établie par la constitution“ und „le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution ou les lois portées en vertu de la constitution“.

War in Belgien das Königtum erst durch die Verfassung geschaffen worden, so war in Preußen umgekehrt die Verfassung vom Könige gegeben worden, der somit alle Rechte behielt, auf die er nicht freiwillig verzichtete.

Den Gegensatz zwischen dem deutschen und dem belgischen Verfassungsrecht hat am klarsten Batbie in seinem Werke „Traité théorique et pratique de droit public et administratif" ausgedrückt. Er sagt: „En Belgique le pouvoir tirant son origine de la volonté nationale, les représentants de cette volonté ont tous pouvoirs et le Roi n'a que des attributions déterminé. En Allemagne le princip de la souveraineté populaire n'est pas admis. Les souverains sont considers comme ayant des droits propres et c'est pour cela que le chef de l'Etat à la pleine puissance sauf les restructions qui résultent des pouvoirs formellement attribués aux diètes".

Wenn aber das Notverordnungsrecht in Preußen nicht auf der belgischen Verfassung, sondern auf dem Art. 14 der französischen Charte von 1814 fußt, so liegt die Frage nahe, wie dieser Art. 14 zustande gekommen ist und auf welchen Ideen er seinerseits beruht. Da sehen wir nun, daß er seine Entstehung der mißverständlichen Aufnahme des englischen Staatsrechts verdankt. Schon der Name Charte deutet auf das Vorbild, die englische magna charta von 1216 hin. Der berühmte Kommentator des englischen Staatsrechts, John Blackstone, hatte nun die Behauptung aufgestellt, das Parlament könne in gewissen dringenden Fällen durch Aufhebung der habeas corpus-acte die Krone ermächtigen, ohne Grund verdächtige Menschen zu verhaften.

Blackstone vergleicht diese Ermächtigung mit dem Senatsbeschluß in Rom, kraft dessen in schwierigen Zeiten

alle Gewalt einem Diktator übertragen wurde. Durch die Aufhebung der habeas corpus-acte wird aber nur objektives Recht auf kurze Zeit ausgestaltet, nie der Regierung eine generelle Ermächtigung zu Ausnahmsregeln erteilt. Daß vielmehr das englische Staatsrecht diese Auffassung des Notverordnungsrechts nicht kennt, ergibt sich klar aus den Verhandlungen des englischen Parlaments von 1766. Damals erkärte die Opposition: „These suspensions are, I hope, the only species of dictatorial power that this government is acquainted with. But, thank God, they are no part of the constitution (wie Blackstone noch meint) . . .“ Es wurde bei diesen Verhandlungen auch die ganze Theorie des Staatsnotstandes nach englischem Recht entwickelt. Es ergeben sich hierbei folgende Sätze:

1. Es gibt keine Diktaturgewalt zu Maßregeln, es gibt kein Notverordnungsrecht in unserem technischen Sinne.

2. Bei Beurteilung der Notstandshandlung und ihrer Entschuldbarkeit gibt es keine Privilegierung des Staatsnotstandes vor dem zivil- und staatsrechtlichen Notstand.

3. Guter Glaube, daß der Staat in Not sei, schützt die Regierung ebensowenig wie das Individuum.

4. Nur eine Indemnity bill kann die Überschreiter objektiven Rechts vor den Konsequenzen schützen. Diese vier Tatsachen haben Blackstone und seine Nachahmer völlig verkannt. Aus der Verkennung der ersten wurde

in allen von der französischen Charte beeinflußten Verfassungen der Exekutive die generelle Ermächtigung zum Erlaß von Ausnahmsregeln erteilt.[1])

Aus der Indemnity bill läßt sich dagegen die Bestimmung herleiten, daß die Notverordnungen vom Parlament nachträglich zu genehmigen seien.

Die Juliordonnanzen Karls X. führten schließlich zu der Bestimmung in den meisten deutschen Verfassungen, daß die Notverordnungen der Verfassung nicht zuwiderlaufen dürften.

Hatschek[2]) zeigt uns aber, in welch verkümmerter Form die Indemnity bill in Frankreich eingeführt wurde. Daß die Indemnity bill ein Unrecht voraussetzt, wurde übersehen. Diese wird vielmehr als nachträgliche Sanktion des Parlaments aufgefaßt. Sie wird auf dem Kontinent zu einem Verwaltungsakt des Parlaments, während sie in England ein Gesetz in materiellem Sinn bedeutet. In dieser Veränderung finden wir das englische Notverordnungsrecht auch in der preuß. VU., und zwar in Art. 63.

---

[1]) Blackstone, Handb. d. engl. R. Bd. 1 Kap. 1 S. 59.

[2]) Hatschek, Ursprung der Notverordnung S. 20.

I. Allgemeiner Teil.

Die provisorische Gesetzgebung.

A. Vorerörterungen.

Daß hier in Fällen der Not dem Staat das Recht zum Erlaß von provisorischen Gesetzen erteilt wird, kann auch als Ausfluß der grundsätzlich unbeschränkten, souveränen Gewalt des Monarchen in allen monarchisch regierten Staaten angesehen werden, obwohl hier nicht verkannt werden soll, daß diese Theorie der grundsätzlich unbeschränkten Gewalt des Monarchen, die hauptsächlich von Arndt,[1]) und ihm folgend von Bornhak,[2]) von Stengel[3]) und Vierhaus[4]) vertreten wird, von der herrschenden Meinung nicht anerkannt ist.

a) Gesetzeskraft.

Die materielle Wirkung selbständiger Rechtsverordnungen wird in der Regel der eines formellen Gesetzes

[1]) Arndt, Preuß. Vll. Art. 63; Annalen 1886 S. 111 ff.; Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 534 ff.

[2]) Bornhak, Preuß. Staatsr. Bd. 1 S. 486 ff.; Artikel Gesetz in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts S. 578 f.

[3]) Stengel, Preuß. Staatsr. S. 167.

[4]) Vierhaus, Verwaltungsarchiv XII S. 260 ff.

gleichen. Denn auch dieses stellt meist rechtsverbindliche Normen auf. Seligmann[1]) sieht darin die materielle Gesetzeskraft des formellen Gesetzes, weil er nicht beachtet, daß es auch rechtsunverbindliche Gesetze gibt. Laband[2]) sieht daher richtigerweise von einer Definition der materiellen Gesetzeskraft ab und erklärt sie ganz allgemein als dem Inhalt der Gesetze entsprechend.

In der materiellen Gesetzeskraft liegt also der Unterschied zwischen Rechtsverordnung und formellem Gesetz nicht begründet, sondern vielmehr in der formellen Gesetzeskraft, die von Laband in folgender Weise definiert wurde: „Die formelle Gesetzeskraft besteht darin, daß ein in der Form des Gesetzes ergangener Willensakt des Staates nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben werden kann und seinerseits allen mit ihm im Widerspruch ergehenden Anordnungen derogiert.

Nach Labands[3]) Definition sind zwei Fähigkeiten der formellen Gesetzeskraft zu unterscheiden, nämlich eine positive, andere Gesetze aufzuheben, und eine negative, nur durch Gesetze aufgehoben werden zu können. Diese Fähigkeiten sind aber wechselseitig so voneinander abhängig, daß, wenn eine geleugnet wird, auch die andere geleugnet werden muß. Zu diesem Resultat kommt daher Seligmann[4]) mit seiner Behauptung, die Not-

---

[1]) Seligmann, Staatsges. und Staatsvertr. S. 118.

[2]) Laband, Deutsches Staatsr. Bd. 2 S. 64.

[3]) Laband, Das Staatsr. Bd. 2 S. 62.

[4]) Seligmann, Staatsgesetz und Staatsvertr. S. 118 ff.

verordnung brauche nicht durch Gesetz aufgehoben zu werden, es genüge dazu eine bloße Verordnung. Er beweist dies damit, daß nach übereinstimmender Ansicht die Regierung verpflichtet wäre, eine Notverordnung zurückzunehmen, auch wenn nur eine Kammer sie nicht genehmigt hätte.[1]) In einem solchen Fall sei von Gesetz keine Rede, da eine Übereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren nicht vorhanden sei. Infolgedessen schreibt Seligmann der Notverordnung nicht formelle, sondern nur materielle Gesetzeskraft zu. Dann würde sie sich aber in nichts von den Rechtsverordnungen unterscheiden. Wenn aber auch Notverordnungen meist zugleich auch Rechtsverordnungen sind, d. h. Rechtssätze enthalten, so sind deshalb die Rechtsverordnungen nicht ohne weiteres auch Notverordnungen, da die materielle Gesetzeskraft der Rechtsverordnungen im allgemeinen ihre Schranke findet an den bereits bestehenden Gesetzen.

Die Bedürfnisse des Augenblickes sind aber oft andere wie die Normalen, die den Gesetzen zugrunde gelegt sind. Oft wird es daher nötig sein, zur Beseitigung eines dringenden Notstands ein Gesetz abzuändern, was nur möglich ist, wenn die Notverordnung mit formeller Gesetzeskraft ausgestattet wird. Daß dies freilich nur in beschränktem Maße der Fall ist, hat Seligmann in seinen an sich richtigen Ausführungen anscheinend nicht genügend beachtet.

---

[1]) Schulze, Preuß. Staatsr. S. 237.

Laband findet nun diese Beschränkung der formellen Gesetzeskraft in ihrer resolutiven Bedingtheit. Die Wirkung einer resolutiven Bedingung ist aber wenigstens nach heutigem Recht eine dingliche, sie erfolgt ipso jure mit dem Eintritt der Bedingung. Im gemeinen Recht war es allerdings bestritten, ob nicht auch die Wirkung der resolutiven Bedingung obligatorisch sein könne, so, daß sie nur eine Verpflichtung zur Aufhebung eines bestehenden Zustandes begründet. Bei einer analogen Anwendung von Rechtsbegriffen muß man aber stets das geltende Recht im Auge behalten.

Laband[1]) ist sich des Wesens der resolutiven Bedingung wohlbewußt, wenn er von der Notverordnung in Elsaß-Lothringen behauptet, dieselbe hätte eine resolutiv bedingte Gesetzeskraft, denn § 8 des Einführungsgesetzes der Reichsverfassung v. 25. 6. 1873 lautet in seinem letzten Satz: „Sie (die Notverordnungen) treten außer Kraft, sobald die Genehmigung versagt wird“. In Art. 63 preuß. VU. findet sich dagegen dieser Satz nicht. Vielmehr bestimmt Art. 106 I: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind“. Diese Form besteht in der Unterschrift des Königs, der Gegenzeichnung eines Ministers und der Aufnahme in die Gesetzsammlung. Die Verbindlichkeit, die den Gesetzen und Verordnungen durch ihre Verkündung verliehen wird, kann ihnen nur

---

[1]) Laband, Das Staatsr. Bd. 2 S. 255.

auf dem gleichen Wege entzogen werden. Die Nichtgenehmigung einer Kammer kann ihnen ihre Verbindlichkeit nicht nehmen. Sie gelten auch weiterhin, und zwar ohne jede Einschränkung. Handelt es sich also um „Verordnungen mit Gesetzeskraft" (Art. 63), so muß auch diese Gesetzeskraft weiterhin verbindlich sein. Nicht könnte man daran denken, daß ihnen die Gesetzeskraft entzogen würde, sie aber als einfache Verordnungen bestehen blieben. Man kann also nicht von einer durch den Beschluß der Kammern resolutiv bedingten Gesetzeskraft reden, wie z. B. Glatzer[1]) in Anwendung der Ausführungen Labands.

Auch Rosin[2]) hält an der resolutiv bedingten formellen Gesetzeskraft fest, sieht aber die resolutive Bedingung nicht in dem Beschluß der Kammer, sondern in der Aufhebung durch die Regierung. Unter der condicio juris der späteren Aufhebung werden aber alle Gesetze und Verordnungen, nicht nur die Notverordnungen erlassen. Der Begriff resolutiv bedingter Gesetzeskraft läßt sich mithin auf die Notverordnungen nach Art. 63 preuß. VU. überhaupt nicht anwenden.

b) Rechtsgültigkeit und Rechtsverbindlichkeit.

Wenn aber dieser Artikel bestimmt, daß die Notverordnungen den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorzulegen seien, so folgt

---

[1]) Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung S. 69.
[2]) Rosin, Polizeiverordnung S. 250.

daraus, daß diese Genehmigung eine verfassungsmäßig notwendige ist. Der Monarch muß, sofern er verfassungsmäßig regieren will, seinen Willen mit dem der Volksvertretung in Übereinstimmung bringen. Dies Erfordernis rechtfertigt die Bezeichnung der Notverordnungen als „Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft“. Es wird nämlich auf dem Verordnungswege eine Gesetzesmaterie vorläufig geregelt, deren endgültige Regelung der Mitwirkung der Kammern vorbehalten bleibt.

An Stelle des Ausdrucks „provisorische Gesetzeskraft“ kann man auch „resolutiv bedingte Rechtsgültigkeit“ sagen. Und zwar resolutiv bedingt durch das Votum der Kammern. In Art. 106 II wird nämlich die Prüfung der Rechtsgültigkeit aller königlichen Verordnungen den Behörden entzogen und den Kammern übertragen. Die Behörden dagegen haben auf Grund des Art. 106 I unbedingt alle gültig verkündeten Gesetze und Verordnungen anzuwenden. Ihre Prüfung hat sich allein auf die rechtsgültige Verkündung zu erstrecken. Nur ausnahmsweise auch auf die Zustimmung des Landtages — nämlich dann, wenn ein Willensakt des Königs einem bestehenden Gesetze widerspricht und es sich darum handelt, ob dieser Willensakt des Königs als Gesetz zu gelten habe, und auf diese Weise das ältere Gesetz abändern könne. Im übrigen ist ihnen die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit entzogen. Verfassungsmäßigkeit ist aber gleichbedeutend mit dem Ausdruck „Rechtsgültigkeit“, deren Prüfung den Kammern übertragen ist. Das ergibt sich

aus den Motiven des Art. 106, in denen erklärt wird, die Behörden hätten die Verordnungen als verfassungsmäßig erlassen anzusehen, von denen jede der beiden Kammern behaupte, daß durch sie nicht in die Gesetzgebung eingegriffen sei. Eine solche Behauptung ist nur auf Grund einer Prüfung nach Art. 106 II möglich. Behauptet aber auch nur eine Kammer, daß durch die Notverordnung in die Gesetzgebung eingegriffen sei, so sind gemäß den Motiven die Behörden nicht mehr verpflichtet, sie als verfassungsmäßig anzusehen; gleichwohl aber nach Art. 106 I als rechtsverbindlich.

Hier ist zunächst festzustellen, daß Rechtsverbindlichkeit nicht dasselbe bedeuten kann, wie Rechtsgültigkeit. Im anderen Falle hätte Art. 106 auch beidemal denselben Ausdruck gebraucht, da nichts so leicht zu einer falschen Interpretation verleiten kann, als die Bezeichnung desselben Begriffs durch verschiedene Worte.[1]) Es muß also Anordnungen geben, die rechtsverbindlich sind, ohne rechtsgültig zu sein. Nicht aber kann es umgekehrt sein, daß eine Verordnung rechtsgültig und dabei doch nicht rechtsverbindlich ist. Denn der Ausdruck rechtsverbindlich ist nicht so umfassend. — Für diese Eigenschaft genügt nach Art. 106 I schon die Bekanntmachung in der vom Recht vorgeschriebenen Form. Zu Rechtsgültigkeit gehört dagegen mehr, nämlich die Einhaltung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form auch für

---

[1]) John in Ägidis Zeitschr. f. öffentl. R. Bd. 1 S. 270.

das Zustandekommen.[1]) Wenn aber diese beiden Ausdrücke als gleichwertig angesehen werden, so gibt Art. 106 gar keinen Sinn, denn wenn eine Verordnung schon durch gehörige Verkündigung rechtsgültig ist, wozu wäre dann noch eine Prüfung nötig. Rechtsverbindliche Verordnungen enthalten also die rechtliche Verpflichtung, sie zu befolgen, die, wie gesagt, für die Behörden bedingungslos besteht —; rechtsgültige Verordnungen enthalten dagegen die rechtliche Begründung dieser Verpflichtung.

Übrigens läßt sich auch für die Staaten, die kein Verbot des richterlichen Prüfungsrechtes von Gesetzen kennen, nicht nachweisen, daß deren materielle Verfassungsmäßigkeit seitens der Gerichte geprüft wird. Und zwar, wie Jellinek[2]) ausführt, aus dem Grunde, weil in der Genehmigung des Gesetzesentwurfs durch die Kammern und noch in höherem Maße durch die Sanktion des Königs bereits ein Urteil über die Verfassungsmäßigkeit gefällt wird, das einer nochmaligen Prüfung durch den Richter nach dem Grundsatz „ne bis in idem“ nicht unterliegt.

Etwas anderes ist es freilich mit einer Verordnung, da hier subjektive Kompetenzen des Königs einerseits und der Kammern andererseits in Frage stehen, falls es nicht sicher ist, ob eine Anordnung im Wege des Gesetzes oder der Verordnung erlassen werden soll. Über einen solchen Kompetenzstreit kann am besten ein unparteiischer

---

[1]) Hänel, Studien zum deutschen Staatsr. S. 112.

[2]) Jellinek, Ges. und Verordn. S. 401; dagegen Brie im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 52 ff.

Gerichtshof entscheiden. Daher wird in den meisten Staaten den Richtern ein materielles Prüfungsrecht der Verordnungen gewährt. Vgl. in Belgien Art. 107: „les cours et les tribuneaux appliqueront les arrêts et règlements généraux provincie aux et loce aux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois".[1]) Für Preußen ist, wie gesagt, ein richterliches Prüfungsrecht gegenüber gehörig verkündeten königlichen Verordnungen nicht gegeben, und das dem Landtage überwiesene Recht kann diesen Mangel nicht aufheben; denn wie gesagt hat die Entscheidung des Landtages nur auf die Rechtsgültigkeit der Notverordnung einen Einfluß. Ob dieses Verbot der richterlichen Prüfung einer königlichen Verordnung auch für das Reichsgericht gilt, ist streitig. Einzelne Schriftsteller, wie Fischer, behaupten es zwar — doch dürfte nach dem Grundsatz, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen (Art. 2 RV.), auch die Reichsverfassung der preußischen Verfassung vorgehen. Die Reichsverfassung kennt aber kein Verbot einer richterlichen Prüfung von Gesetzen oder Verordnungen.

B. Wissenschaftliche Auffassung des Wesens der Notverordnung.

Nur insoweit die Rechtsgültigkeit resolutiv bedingt ist, kann man von provisorischer Gesetzgebung sprechen, denn „provisorisch" bedeutet im gewöhnlichen Sprachgebrauch

[1]) Thonissen S. 329.

etwas, das von vornherein nicht für die Dauer berechnet ist, mit dem man sich nur vorläufig behelfen muß, bis man etwas Dauerndes an seine Stelle setzen kann. „Provisorische Gesetzgebung“ bedeutet aber, daß die Befugnis, Gesetze zu erlassen, die regelmäßig nur der gesetzgebenden Gewalt zusteht, in besonderen Fällen vorübergehend von einer anderen, der vollziehenden Gewalt, ausgeübt werden kann.

Wenn aber der Titel dieser Arbeit von „sogenannter provisorischer Gesetzgebung“ spricht, so ist damit angedeutet, daß diese Bezeichnung nicht ganz korrekt ist. Denn sie verführt dazu, den wahren Charakter der Notverordnung als Verordnung zu verkennen. In der Tat ist auch die Wortfassung eine sehr verschiedene. So spricht die württembergische Verfassung von der „Vorkehrung des Nötigen“, die altenburgische von „Vorschriften zur Sicherheit des Staates“; der hauptsächlich zur Anwendung kommende Ausdruck ist „Verordnung“, in Preußen „mit Gesetzeskraft“, in Österreich „mit provisorischer Gesetzeskraft“. Von allen diesen Wortfassungen scheint der Begriff „Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft“ am besten den Kernpunkt dieser Institution zu treffen, weil er die Entstehungsform „Verordnung“, die Identität und Wirkung: „Gesetzeskraft“ und die Beschränkung auch ein Provisorium enthält.[1] Überhaupt ist in Österreich das Notverordnungsrecht am klarsten formuliert.

[1] Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung S. 99.

Aus der Wortfassung geht auch hervor, daß die provisorische Gesetzgebung Bestandteile aus verschiedenen Rechtssystemen aufweist. Es handelt sich daher um die Frage: Welchem Rechtssystem ist die Verordnung mit Gesetzeskraft einzugliedern, dem Verordnungsrecht oder dem Gesetzgebungsrecht? Die Worte „Verordnung mit Gesetzeskraft", die Art. 63 der preuß. VU. braucht, lehren uns, daß dieses Rechtsinstitut zum Teil dem Gesetzgebungsrecht, zum Teil dem Verordnungsrecht angehört. Dem ersteren seiner Entstehungsform, dem letzteren seiner positiven Wirkung nach, so daß die Bemerkung Stockmars, das Institut der provisorischen Gesetzgebung sei eine Mißbildung, nicht ganz ungerechtfertigt erscheint.[1])

a) Eingliederung der Notverordnung in das Rechtssystem.

Das Entscheidende ist aber im konstitutionellen Staatswesen die Entstehungsform einer Anordnung: „Gesetz ist jeder Willensakt, der durch Übereinstimmung des Königs und beider Kammern, Verordnung jeder staatliche Willensakt, der ohne diese Übereinstimmung zustande kommt".[2]) Der Inhalt der Gesetze kann staatsrechtlich ein sehr verschiedener sein. Sie können sowohl rechtsverbindliche Normen, also materielle Gesetze, wie auch bloße Verwaltungsvorschriften, also materielle Verord-

[1]) v. Stockmar, Ägidis Zeitschr. f. öffentl. R. Bd. 1 S. 245.

[2]) Gneist, Engl. Verwaltungsr. S. 344.

nungen enthalten. Sehen wir uns aber die Notverordnung auf ihr staatsrechtliches Wesen an, so müssen wir unbedingt sagen, daß es eine Verordnung ist, da sie vom König allein ohne Mitwirkung der Kammern erlassen wird. Daß die Notverordnungen die Fähigkeit in sich tragen, nachträglich in ein Gesetz verwandelt zu werden, was übrigens mit Recht bestritten wird, ändert an ihrem Charakter als Verordnung nichts. Im Gegenteil spricht es dafür, daß die Notverordnung vorläufig nur eine Verordnung ist. Desgleichen ändert es nichts daran, daß die Notverordnungen nachträglich den Kammern vorgelegt werden müssen. Diese Vorschrift ist zwar dem Rechtsinstitut wesentlich. Doch kann diese auch als eine in Anbetracht der Tragweite der betreffenden Erlasse notwendige Betonung des allgemeinen Kontrollrechtes der Kammern nach Art. 106 II aufgefaßt werden.

Die weitere Bedeutung der Kammervorlage aber, daß nämlich auf diesem Wege die Notverordnung in ein Gesetz verwandelt werden kann, spricht meines Erachtens gerade dafür, daß sie bis dahin kein Gesetz war. Manche Schriftsteller gehen in der Auffassung der Notverordnung als Verordnung so weit, anzunehmen, daß auch durch nachträgliche Genehmigung der Kammern keine Umwandlung in ein Gesetz stattfinden könne, da sie nicht nochmals als Gesetze verkündet würden.[1][2] Eine Berufung

---

[1]) Laband, Deutsches Staatsr. Bd. 2 S. 266.

[2]) v. Daniels, Preuß. PrivR. S. 134.

auf die Zustimmung der Kammern ist aber bei einer Gesetzesverkündung, wenigstens in Preußen, nicht vorgeschrieben. Und wenn sie auch gewohnheitsrechtlich geschieht, so geschieht ebenfalls gewohnheitsrechtlich die Verkündung der einer Notverordnung von den Kammern erteilten Genehmigung.

b) Wissenschaftliche Theorien über das Wesen der Notverordnung.

Zur wissenschaftlichen Erklärung der Notverordnung sind verschiedene Theorien aufgestellt worden. Nach der subjektiven Präsumtionstheorie, deren Hauptvertreter v. Rönne[1]) ist, wird die Zustimmung der Kammern vermutet, und damit wird auch das ipso jure Erlöschen der Notverordnung begründet, falls sich diese Vermutung als irrig erweist. Diese Theorie kann man zwar nicht auf eine Weise widerlegen, wie v. Stockmar[2]) es unternommen hat. Dieser setzte nämlich den Fall, daß in Voraussicht des Notstandes eine Resolution der Kammern ergangen sei, die sich gegen den Erlaß der Notverordnung gerichtet habe. Dann könne doch bei einem späteren Erlaß derselben von einer Vermutung der Zustimmung der Kammern keine Rede sein. Eine solche Annahme verkennt indessen das Wesen der Notverordnung, das doch darin besteht, bei plötzlich eintretendem Notstand,

---

[1]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. S. 375.

[2]) v. Stockmar in Ägidis Zeitschr. f. öffentl. R. Bd. 1 S. 228.

der eine Verhandlung in den Kammern unmöglich macht, vorläufig von einer solchen Verhandlung abzusehen, nicht aber darin, gegen den Willen der Volksvertretung handeln zu können, wenn vorher eine Entscheidung derselben herbeigeführt werden kann.

Wenn trotz vorheriger Ablehnung durch die Kammern dennoch eine Verordnung mit Gesetzeskraft aus Gründen des Staatswohls nötig erscheint, so ist dies keine Notverordnung im Sinne der Verfassung, sondern zunächst ein Verfassungsbruch, der nur durch nachträgliche Indemnitätserteilung geheilt werden kann. Auf Grund dieser Betrachtung erweist sich der obige Einwand Stockmars als unbegründet.

Ebensowenig wirksam erscheint indes folgende Behauptung, die ebenfalls gegen Stockmar angeführt wird. daß nämlich nicht die Zustimmung der gegenwärtigen, sondern einer zukünftigen Kammermehrheit vermutet werde. Diese Vermutung würde doch erstens gar keinen vernünftigen Grund haben. Warum sollte eine zukünftige Kammer das Gegenteil entscheiden, wie die vorherige? Vor allem aber repräsentieren die Kammern doch den Willen des Volkes, und dieser ist ein abstrakter Begriff, er ist unabhängig von den jeweiligen Volksvertretern. Zu den „subjektiven Theorien" gehört auch die Voraussetzungstheorie, zu der sich unter anderem G. Meyer[1]) bekennt. Voraussetzung ist aber lediglich ein anderer

---

[1]) G. Meyer, Deutsches Staatsr. S. 579.

Ausdruck für Vermutung, und daher gilt für diese Voraussetzungstheorie dasselbe, wie das von der Vermutungstheorie Gesagte.[1][2]

Ulbrich stellt die Theorie der resolutiven Bedingung auf[3]: „Der Gesetzgeber hat das Notgesetz nur mit resolutivem Charakter gewollt und erlassen." Diesen Satz erweitert v. Gerber[4]) dahin, daß der Gesetzgeber den resolutiven Charakter allein habe wollen können.

Alle diese Theorien übersehen, daß beim Erlaß von Notverordnungen es sich doch nicht um den vermeintlichen Willen der Volksvertretung handeln kann. Auch wenn die Nichtzustimmung derselben vermutet werden muß, läßt sich die Notverordnung doch nicht immer umgehen. Der Gesetzgeber hat vielmehr allein zu prüfen, ob die objektiven Bedingungen einer Notverordnung vorliegen. Entsteht nämlich in Abwesenheit der Kammern ein solcher Notstand, der einen sofortigen gesetzgeberischen Willensakt erfordert, so hat er ohne Rücksicht auf die spätere Genehmigung der Kammern eine Notverordnung zu erlassen. Diese Notverordnung hat alle Wirkungen eines formellen Gesetzes mit dem wichtigen Unterschied, daß sie keine dauernde Regelung der Gesetzesmaterie bewirkt. Sie ist vielmehr provisorisch, und daher wird gleichzeitig mit ihrem Erlaß eine spätere dauernde Regelung durch die

---

[1]) v. Mohl, Württemberg. Staatsr. § 33.

[2]) Laband, Deutsches Staatsr. Bd. 2 S. 256.

[3]) Ulbrich, Lehrb. d. österr. Staatsr. S. 397.

[4]) v. Gerber, Grundz. d. deutschen Staatsr. S. 152

gesetzgebenden Organe angeordnet. Dies ist die Theorie der provisorischen Gesetzgebung, die sich mit der Theorie der auflösend bedingten Gesetzeskraft nicht vereinigen läßt, wie sie Glatzer aufstellt. Da sich aber die Annahme einer resolutiven Bedingung in Preußen angesichts des Art. 106 in konsequenter Weise nicht durchführen läßt (vgl. S. 17), so erscheint die Theorie der provisorischen Gesetzeskraft den anderen Theorien vorzuziehen.

c) Zweck der Notverordnung.

„Salus rei publicae suprema lex esto“ — diesen Satz kann man als Leitmotiv des ganzen modernen Staats- oder Verfassungsrechts im allgemeinen, des provisorischen Gesetzgebungsrechts im besonderen bezeichnen.[1]) Zum Wohle des Staates ist die Verfassung gegeben worden, in der bestimmt wird, daß nicht einer allein, an dessen Ohr nicht immer die wahren Wünsche seines Volkes dringen, entscheiden solle über die Willensbildung des Staates, sondern die Gesamtheit des Volkes. Ein auf solche Weise gefaßter Willensentschluß ist zwar von dem Standpunkt der verschiedensten Interessen erwogen, ein Vorzug, der aber immer mit großem Zeitaufwand erkauft werden muß, entsprechend dem physikalischen Satz: „Geschwindigkeit ist gleich Zeit mal Weg“.

Es wird aber immer für den Staat gewisse Lagen geben, in denen eine Anordnung, die prinzipiell im Wege

---

[1]) Bischof, Staatsnotrecht S. 4.

der Gesetzgebung erledigt werden müßte, keinen Aufschub duldet, ohne dadurch den Staat in seiner Existenz zu gefährden. Abgesehen davon ist auch der Landtag nicht ständig versammelt und kann nicht immer leicht wieder zusammentreten. Es muß daher während seiner Abwesenheit eine provisorische Maßregel getroffen werden können.

Diesen Fall faßte der Abgeordnete v. Manteuffel ins Auge, als er sagte[1]: „Bei aller Hochachtung vor unseren Kammern glaube ich doch, daß die Weltgeschichte keine Rücksicht darauf nehmen wird, ob sie versammelt sind oder nicht". Wenn für einen solchen Fall keine Vorsorge getroffen ist, so gerät der Monarch in einen schweren Gewissenskonflikt. Denn einerseits hat er beschworen, die Verfassung unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit ihr zu regieren, andererseits hat er aber die Regentenpflicht, das Wohl des Staates als höchste Richtschnur im Auge zu behalten. Besitzt dann ein Monarch im Augenblicke der Gefahr nicht die nötige Initiative, glaubt er sich durch den Buchstaben des Gesetzes gebunden, hofft er schließlich einen formellen Verfassungsbruch vermeiden zu können, so wird, wenn sich diese Hoffnung als trügerisch erweist, der Staat vielfach in einem wichtigen Interesse bedroht. Um so schwere Gefahren zu vermeiden, haben die deutschen Verfassungen das System der nachträglichen Indemnitätserklärung,

[1] Stenogr. Ber. I. Kammer v. 3. 11. 1849.

das dem englischen Staatsrecht angehört, nicht aufgenommen, sondern gewähren dem Monarchen von vornherein in der Verfassung selbst das Recht zu provisorischen Gesetzen. Nur durch freiwillige Gewährung dieses Rechtes war zugleich auch die Möglichkeit gegeben, es durch gesetzliche Kautelen vor einem Mißbrauch zu schützen und so die Rechte der Volksvertretung zu wahren, ohne doch das eigentliche Staatswohl außer acht zu lassen.[1])

[1]) v. Mohl, Staatsr., Völkerr. Bd. 2 S. 624.

II. Besonderer Teil.

Die provisorische Gesetzgebung nach Maßgabe des Art. 63 der preuß. VU.

A. Vorerörterungen.

Nachdem wir im vorhergehenden die allgemeinen Begriffe der provisorischen Gesetzgebung entwickelt haben, wenden wir uns im folgenden dem besonderen Teil unserer Aufgabe zu, nämlich dem Art. 63 preuß. VU.

An der Hand dieses Artikels wollen wir auch die anderen Verfassungen der einzelnen deutschen Staaten, soweit sie Unterschiede von der preußischen Verfassung aufweisen, kurz erwähnen und zum Schluß einen Blick auf das Reichsstaatsrecht werfen. Von den außerdeutschen Verfassungen soll hier nur die österreichische in Betracht kommen, einerseits weil Österreich Preußen benachbart, mit ihm verbündet und speziell mit Schlesien durch geschichtliche Tradition verbunden ist, andererseits weil gerade das österreichische Notverordnungsrecht dem preußischen in vieler Beziehung zum Vorbild dienen könnte.

1. Inhalt des Art. 63.

Enthält aber Art. 63 auch das gesamte provisorische Gesetzgebungsrecht Preußens? Man könnte hier an Art. 111 preuß. VU. denken [1]): „Für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs können bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Art. 5, 67, 27—30 und 36 der VU. zeit- und distriktsweise außer Kraft gesetzt werden". Auf den ersten Blick erscheint zwar Art. 111 nur als besondere Anwendung von Art. 63, beschränkt auf Krieg und Aufruhr, erweitert aber in seiner Wirkung, indem er sogar Verfassungsartikel aufheben kann. Der entscheidende Unterschied von Art. 63 liegt aber darin, daß die Anordnungen auf Grund des Art. 111 preuß. VU. von vornherein nur für eine bestimmte Zeit erlassen sind, daß ihnen nicht die Möglichkeit innewohnt, Dauer zu erlangen. Die Anordnungen auf Grund des Art. 63 sind bedingt, die auf Grund des Art. 111 erlassenen befristet. Die Rechenschaftsablegung, die auch bei Art. 111 verlangt wird, beschränkt sich dort auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, ohne, wie die Genehmigung bei Art. 63, über die weitere Geltung der Verordnung des Gesetzes zu entscheiden.

In neuerer Zeit hat es Friedmann [2]) unternommen, die Notverordnungen nach Staatsrecht den Notverord-

---

[1]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. Bd. 1 S. 371.

[2]) Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenr.

nungen nach Kirchenrecht gegenüberzustellen. Zwischen beiden finden sich aber ebenso gewaltige Unterschiede wie zwischen Staatsrecht und Kirchenrecht überhaupt. Dort haben wir es nämlich mit dem Recht der souveränen Staatsgewalt zu tun, hier mit dem Recht einer Korporation, die zwar in mancher Hinsicht vor anderen Korporationen privilegiert, über die der Staat aber kraft seiner Hoheit Aufsichtsrechte ausübt. Daher auch die Bestimmung in Art. 13 des Staatsges. vom 3. 6. 1876 für die evangelische Landeskirche Preußens: „Bevor ein von einer Provinzial- oder Generalsynode beschlossenes Gesetz dem König zur Sanktion vorgelegt wird, ist durch eine Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, daß gegen das Gesetz von Staats wegen nichts zu erinnern ist“.[1])

Nur der Staat hat ferner die Macht, materielle Gesetze im Sinne von verbindlichen Rechtsnormen zu erlassen und damit neues Recht zu schaffen; denn dieses ist ein wesentliches Merkmal der Souveränität.

Der Kirche, der diese Eigenschaft fehlt, steht daher auch nicht die Macht zu, Kirchengesetze im Sinne des Staatsrechts zu erlassen, wenn auch dieser Ausdruck im Kirchenrecht rezipiert ist.

Kann man also im Kirchenrecht nicht von Gesetz im eigentlichen Sinne sprechen, so kann man dies ebensowenig von Verordnungen mit Gesetzeskraft. Wenn

[1]) Nach der Novelle v. 28. 5. 1894 . . . „ist die Erklärung des Staatsministeriums darüber herbeizuführen, ob gegen den Erlaß desselben von Staats wegen etwas zu erinnern sei“.

zwar Friedmann[1]) behauptet, daß die Verordnung mit Gesetzeskraft unleugbar ein Ausfluß der gesetzgebenden Gewalt sei, daß aber gesetzgebende Gewalt gleich rechtssetzende Gewalt wäre, die Notverordnungen mithin immer die rechtsverbindliche Anordnung von Rechtssätzen enthalten müßten, erscheint mir unzutreffend. — Denn wie wir sahen, werden auch viele Verwaltungsvorschriften von der gesetzgebenden Gewalt erlassen. — Vielmehr kann, ebenso wie im Kirchenrecht, auch im Staatsrecht Inhalt einer Notverordnung alles sein, was Inhalt eines formellen Gesetzes bilden kann (vgl. Jellinek,[2]) Bornhak[3]) und Glatzer.[4]) Dagegen fragt es sich allerdings, ob man im Kirchenrecht überhaupt von „Notverordnungen" im Sinne des Staatsrechtes sprechen kann. Denn diese beruhen, als Ausfluß der exekutiven Gewalt, im letzten Grunde auf dem Prinzip der Teilung der Gewalten, das heute in allen Kulturstaaten aufgenommen ist. Dieses Prinzip ist aber den Kirchenverfassungen unbekannt. „Überall sind den Gemeindegliedern wesentliche Befugnisse der Teilnahme an der kirchlichen Gesetzgebung und Verwaltung übertragen" (vgl. Friedmann a. a. O. S. 166).

Was nun die Entstehungsform der kirchenrechtlichen

---

[1]) Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordn. S. 166.

[2]) Jellinek a. a. O. S. 378.

[3]) Bornhak a. a. O. S. 514.

[4]) Glatzer a. a. O. S. 101, 102.

Notverordnungen betrifft, so zeigt eine Vergleichung mit dem Staatsrecht, daß nur in einzelnen Verfassungen die Mitwirkung ständiger Ausschüsse des Repräsentationsorgans vorgeschrieben ist; während nach dem Kirchenrecht keine Notverordnungen ohne Mitwirkung der Synodalausschüsse ergehen können. Dies gilt wenigstens für die altpreußischen Provinzen.

Werfen wir schließlich einen Blick auf die Garantien des Verfassungsrechts gegen das Notstandsrecht, so zeigt sich, daß auch in das Kirchenrecht eine Bestimmung übergegangen ist, die annähernd der Ministerverantwortlichkeit im Staatsrecht entspricht, nämlich die Rechtfertigungspflicht des Kirchenregiments. Die sogen. „Garantie der Straffanktionen“, nach der sich das Kirchenregiment unter Umständen strafbar machen kann, ist allerdings wieder fallen gelassen worden. Denn auch als Träger des Kirchenregiments ist der König unverantwortlich. Schulze-Gävernitz[1]) behauptete zwar, daß der König als summus episcopus ein Amt bekleide und als Träger eines solchen verantwortlich sei. Dagegen hebt Friedberg[2]) mit Recht hervor, daß der König als Träger der Kirchengewalt auch in der Kirche souverän sei, folglich auch nicht kirchlich bestraft werden könne. Seine sonstige Unverletzbarkeit geht aber aus seiner staatsrechtlichen Stellung hervor.

Es erübrigt sich noch hinzuzufügen, daß Art. 106

[1]) Schulze-Gävernitz, Verhandl. d. außerord. Generalsyn. d. ev. Landesk. Preußens 1875 S. 176.

[2]) Friedberg, Verfassungsr. S. 103.

preuß. VU., welcher dem Richter das Prüfungsrecht der Notverordnungen entzieht, nur Bezug hat auf die staatsrechtlichen Notverordnungen. Im Kirchenrecht hat der Richter dagegen, selbst wenn ein Unschädlichkeitsattest des Staatsministeriums vorliegt, die Notstandsverordnungen vom Standpunkt ihrer staatlichen Zulässigkeit aus zu prüfen.

Art. 63 enthält also in der Tat das gesamte durch die Verfassung gewährleistete Recht der provisorischen Gesetzgebung. Einzelne Gesetze, die dieses Recht noch besonders erteilen, können nur als Ausführungsgesetze des Art. 63 betrachtet werden.

Nicht zu verwechseln aber mit den Notverordnungen ist das sogen. Staatsnotrecht, wie es einige ältere Schriftsteller auffassen,[1] [2]) nämlich als jenes ungeschriebene Gesetz des Staatswohls, das die Regierung ermächtigt, selbst gegen die Verfassung zu handeln. Im juristischen Sinn kann aber ein solches ungeschriebenes Gesetz niemals die Kraft haben, die Verfassung aufzuheben. Das Staatsnotrecht beruht nicht auf Gründen des Rechts, sondern lediglich auf Gründen der Politik und ist immer ein Unrecht im juristischen Sinn. Es wird daher richtiger als Staatsnotstand und nicht als Staatsnotrecht zu bezeichnen sein. Zu vergleichen wäre hier § 228 BGB. und § 54 StGB., in welchen einer an sich rechtswidrigen Handlung, falls sie zur Rettung aus eigener oder fremder

---

[1]) Bischof, Staatsnotrecht S. 1 ff.

[2]) Bluntschli u. Brater, Staatslexikon, Artikel Notrecht.

Gefahr dringend notwendig war, Straflosigkeit zugesichert wird. Man spricht in solchen Fällen gleichfalls von einem Notstand. Dasselbe gilt von den Ausnahmegesetzen Rußlands, dem sogen. „verstärkten Schutz“, der sich nicht unter den Begriff des Notverordnungsrechts bringen läßt, da all diesen Gesetzen das wesentliche Merkmal der Notverordnung, nämlich das „Provisorium“ bis zur Genehmigung durch die Volksvertretung fehlt.

2. Auslegung des Art. 63.

Die preuß. Verfassungsurkunde stellte das gesamte Staatsrecht auf eine völlig neue Grundlage. Es ist daher nicht zu verwundern, daß aus Mangel an Erfahrung viele Unklarheiten darin Aufnahme fanden, die zu einer Reihe von Streitfragen Anlaß gegeben haben, was besonders von Art. 63 gilt. Zu ihrer Lösung muß man, wie bei jeder logischen Interpretation, die geschichtliche Entwicklung, die Motive und vor allem die praktische Handhabung der einschlägigen Bestimmungen heranziehen. Wertvoll erscheinen mir besonders die Äußerungen der Minister im Landtage, da es sich ja bei der Notverordnung um ein Vorrecht der Krone handelt, das in seiner Integrität zu schützen die Minister berufen sind; während andererseits freilich für Beschränkungen dieses Rechts die Äußerungen der Landtagsmitglieder wichtig sind.

Solange sich jedenfalls kein festes Gewohnheitsrecht ausgebildet hat, muß man sich möglichst eng an den Wort-

laut der Verfassung halten, da sonst die Gefahr naheliegt, Ansichten zu vertreten, die allzu subjektiv gefärbt sind, oder die zwar berechtigte Wünsche enthalten, mit den Tatsachen aber nicht übereinstimmen. Ganz vermeiden läßt sich der Fehler des Subjektivismus freilich nie, denn alles im Leben beruht schließlich auf subjektiver Anschauung, während auf Erkenntnis objektiver Wahrheit wohl verzichtet werden muß. Trotzdem darf man sich durch die Motive nicht verleiten lassen, einen Sinn in die Verfassung hineinzulegen, der tatsächlich nicht darin enthalten ist. Ein Rechtssatz, der im Gesetz selbst nicht enthalten ist, kann nie aus den Motiven der Gesetzentwürfe und derartigen Verhandlungen hergeleitet werden.[1])

3. Geschichtliche Entwicklung des Art. 63.

Die preußische Verfassung schließt sich eng an die belgische Verfassung an, die aber das Recht einer provisorischen Gesetzgebung nicht kennt. Infolgedessen findet sich auch in dem 1. Entw. der preuß. Verfassung, der am 20. 7. 1848 der Nationalversammlung vorgelegt wurde, keine Bestimmung über die provisorische Gesetzgebung. Eine solche fehlt auch noch in dem Entwurf, den die Verfassungskommission der Nationalversammlung ausarbeitete, und taucht erst in der oktroyierten Verfassung v. 5. 12. 1848 als Art. 105 unter den allgemeinen Bestimmungen auf. Inzwischen hatte nämlich die Regierung endgültig über

[1]) Dernburg, Pand. Bd. 1 S. 76 Anm. 6.

die Revolution gesiegt; das Militär war in Berlin wieder eingerückt und hatte die Bürgerwehr, ohne Widerstand zu finden, entwaffnet. Obwohl die Lage zwar noch immer recht gespannt war, so war doch die Verfassung, die am 5. 12. 1848 gegeben wurde, keine erzwungene, sondern ein freiwilliges Geschenk des Königs, der sich in ihr wichtige Rechte vorbehielt. Eines dieser Rechte war in Art. 105 enthalten in der Fassung: „Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden, dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt vorzulegen“.

B. Bestimmungen des Art. 63.

1. Vorbedingungen des Erlasses der Notverordnung.

Vergleicht man den jetzigen Wortlaut des Art. 63 mit dem früheren des Art. 105, so ergibt sich, daß die sachlichen Vorbedingungen zum Erlaß eines provisorischen Gesetzes eine wesentliche Einschränkung erfahren haben. Während nämlich vorher nur ganz allgemein von „dringenden Fällen“ gesprochen wurde, wird dieser Begriff jetzt näher umgrenzt und dabei werden zwei Fälle unterschieden, in denen allein eine so außerordentliche Maßregel gerechtfertigt sein soll, nämlich „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit“ und zweitens „zur Beseitigung

eines ungewöhnlichen Notstandes". Bei der Beratung dieser einschränkenden Bestimmung[1]) war man sich dessen wohl bewußt, daß eine alle Zweifel ausschließende Fassung unmöglich sei, wollte man nicht durch eine zu enge Begrenzung den ganzen Zweck des Rechtsinstitutes, nämlich der Regierung nötigenfalls eine größere Bewegungsfreiheit zu geben, illusorisch machen. Bei der Frage der Zulässigkeit der Notverordnung wird also immer der subjektiven Auffassung ein weiter Spielraum gegeben sein.

In positiver Richtung hat das Staatsministerium jedenfalls angenommen, daß ein Notstand im Sinne des Art. 63 auch durch internationale Verbindlichkeiten, z. B durch Staatsverträge begründet werden könne, eine Ansicht, der bis jetzt nicht widersprochen worden ist;[2])[3]) — in negativer Hinsicht wird von vielen Schriftstellern behauptet, daß eine bloße Nützlichkeit niemals den Erlaß einer Notverordnung rechtfertigen könne. Nach dem Wortlaut des Art. 63 ist dies allerdings ausgeschlossen (vgl. auch Schulze,[4]) v. Gerber.[5])

Meines Erachtens jedoch liegt hier schon die Gefahr einer zu engen Fassung vor, die, wie bei der Beratung dieses Artikels richtig erkannt wurde, nicht leicht zu vermeiden war. Es kann sich nämlich einem Staatswesen

[1]) v. Rönne, Preuß. VU. S. 123.

[2]) Schwartz, Preuß. VU. S. 207.

[3]) Arndt, Preuß. VU. S. 126.

[4]) Schulze, Preuß. Staatsr. Bd. 2 S. 233.

[5]) v. Gerber, Deutsches Staatsr. S. 152 Anm. 1.

die schnell vorübergehende Möglichkeit eines Vorteils bieten, der sich nur durch den Erlaß einer Notverordnung wahrnehmen läßt, da die ordentliche Gesetzgebung zu langsam funktionieren würde. In Beachtung dieses Umstandes setzen daher auch die meisten Verfassungen der deutschen Einzelstaaten nur den Umstand voraus, daß das Staatswohl ein Vorgehen der Regierung erfordert.

Der Zweck des Staates ist nicht nur der Schutz des Rechts, sondern auch die Förderung des Wohles aller seiner Mitglieder. Jeder moderne Staat ist nicht nur Rechts-, sondern zugleich auch Kulturstaat, ein Grundsatz, den die Verfassung des Deutschen Reiches v. 14. 4. 1871 in ihrer Einleitung mit den Worten ausspricht: „Se. Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes". Man vergleiche die einschlägigen Sätze der Verfassungen von Baden, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg und Sachsen-Weimar. In letzterer heißt es: „Wenn der durch das Staatsrecht dringend gebotene Zweck einer schleunigen Erfüllung bedarf". Vgl. ferner die Verfassungen von Anhalt, Waldeck, beider Reuß, beider Lippe, beider Schwarzburg und Österreichs.[1])

In Preußen hat sich die Praxis jedenfalls für das sogen. Prohibitivsystem der Abwehr einer dringenden Ge-

---

[1]) Stoerk, Handb. d. deutschen Verf.; vgl. die betr. Verfassungsges.

fahr entschieden, wie z. B. damals, als auf Grund des Art. 63 eine Verordnung v. 10. 6. 1871 erlassen worden war, welche die preußische Bank ermächtigte, in Elsaß-Lothringen Bankgeschäfte zu betreiben. Das Abgeordnetenhaus versagte dieser provisorischen Verordnung seine Genehmigung. Bei der Beratung darüber wurde von v. Rönne hervorgehoben, der Art. 63 setze voraus, daß der Notstand innerhalb Preußens entstanden sei, und daß niemals die Rücksicht auf Verhältnisse in anderen Ländern die Anwendung des Art. 63 rechtfertigen könne.[1]) Diese Ansicht ist meines Erachtens nicht zutreffend und läßt sich auch auf keine Weise aus dem Text des Art. 63 herleiten. Entscheidend muß doch immer der Gesichtspunkt bleiben, daß ein Notstand für Preußen entstanden ist, wo er entstanden ist, muß dem gegenüber gleichgültig bleiben. Vgl. den vom Abg. Graf Limburg am 26. 1. 1872 im Abgeordnetenhaus angeführten Fall[2]): „Wenn eine sehr gefährliche Pestkrankheit sich langsam auf unsere Grenzen hinbewegt und die Regierung die Maßregeln ergreift, zu deren Erlaß ein Gesetz notwendig wäre, dann müssen wir wohl sagen, es herrscht ein Notstand für Preußen".

Für den zweiten Fall, in dem eine Notverordnung erlassen werden kann, nämlich „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit", liefert die Praxis ein Beispiel in

---

[1]) Stenogr. Ber. d. Abgeordnetenhauses 1871 S. 499.

[2]) Stenogr. Ber. d. Abgeordnetenhauses 1872 S. 506.

der Verordnung v. 2. 3. 1868 betreffend die Beschlagnahme des Vermögens des Königs Georg von Hannover, da dieses zu welfischen Umtrieben benutzt wurde.

Als weitere Bedingung zum Erlaß einer Notverordnung stellt Art. 63 und mit ihm die meisten deutschen Verfassungen das Nichtversammeltsein der Volksvertretung auf. Aus manchen Verfassungen, z. B. in Sachsen, Lippe und Oldenburg, läßt sich diese Bestimmung indirekt folgern, indem diese die Vorlage von Notverordnungen bei der nächsten Versammlung der Stände fordern. Nur die vier ältesten Verfassungen,[1] Baden, Württemberg, Hessen, Altenburg, machen hiervon eine Ausnahme, indem sie keine zeitliche Beschränkung des Erlasses von Notverordnungen enthalten. Wenn trotzdem v. Sarwey[2] von einer Pflicht der Regierung, solche Verordnungen sofort den Ständen bei ihrem Zusammentritt vorzulegen, spricht und damit das Nichtversammeltsein der Stände bei dem Erlaß von Notverordnungen vorauszusetzen scheint, so befindet er sich im Irrtum, denn wie Gaupp[3]) bemerkt, haben die Stände am 16. 10. 1819 ausdrücklich das Recht der Regierung anerkannt, während ihrer Tagung Notverordnungen zu erlassen. Sie verlangten nur, nachträglich davon in Kenntnis gesetzt zu werden. Auch der Ansicht Helds,[4] daß der Monarch jederzeit das Parla-

[1]) Stoerk, Handb. d. deutschen Verf. S. 168 f., 211 ff., 237 f., 393 ff.

[2]) v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. Bd. 2 S. 20.

[3]) Gaupp, Württemberg. Staatsr., in Marquardsens Handb. III, 1, 2.

[4]) Held, Verfassungsr. Teil 2 S. 90.

ment auflösen und damit die zeitliche Vorbedingung zum Erlaß von Notverordnungen selber setzen könne, ist nicht zuzustimmen, denn dies würde dem Geist der Verfassung widersprechen, der sich in allen Beschränkungen, die an den Erlaß der Notverordnungen geknüpft sind, dahin klar erkennen erläßt, daß die Rechte der Volksvertretung, an der Gesetzgebung teilzunehmen, möglichst gewahrt werden sollen.

Etwas anderes ist es freilich, wenn die Regierung durch die Obstruktion des Parlaments zu seiner Auflösung gezwungen wird. In diesem Falle haben sich die Kammern selbst der Möglichkeit beraubt, an der Gesetzgebung teilzunehmen. Es könnten dann selbst Notverordnungen, deren sachliche Voraussetzung schon bei Tagung der Kammern vorlag, nach Schließung der Kammern erlassen werden. Im allgemeinen muß aber der Notstand erst nach der Tagung des Parlaments entstanden sein. Die preußische Verfassung enthält zwar darüber keine ähnliche Vorschrift wie die österreichische: „Wenn sich die dringende Forderung zu einer Zeit herausstellt, da dieser (der Reichsrat) nicht versammelt ist".[1]) Im Gegenteil wurde bei der Revision der preußischen Verfassungsurkunde ein Antrag Fubel, der ausdrücklich den Eintritt eines Notstandes nach dem Schlusse der Kammern betonte, sowie ein ähnlicher Antrag Groddeck abgelehnt.[2]) Trotzdem muß man aber annehmen, daß

[1]) Spiegel, Die kaiserl. Verordn. S. 42ff.

[2]) Arndt, Arch. f. öffentl. R. S. 450.

der Notstand erst nach Schluß der Sitzungsperiode eingetreten sein muß, und zwar aus dem Grunde, weil man mit Recht annehmen kann, daß ein Notstand, der längere Zeit ohne sichtbaren Nachteil für den Staat existieren konnte, nicht so dringend ist, daß nicht wenigstens eine außerordentliche Berufung der Volksvertretung möglich wäre. Art. 63 setzt aber einen dringenden Notstand voraus.

2. Beschränkungen des Erlasses von Notverordnungen.

a) In sachlicher Beziehung.

Bezog sich die erste einschneidende Änderung des Art. 105 der Verfassung v. 5. 12. 1848 auf die Vorbedingungen, so wurde als zweite Änderung von den Revisionskammern der Satz in den Art. 63 aufgenommen, daß die „Notverordnung der Verfassung nicht zuwiderlaufen dürfe". Daß diese Beschränkung dem Gegenstande nach so ganz selbstverständlich wäre, wie z. B. Schwartz behauptet,[1] weil ja „die Ermächtigung der Regierung überhaupt nicht anders als innerhalb des Rahmens und auf dem Boden der Verfassung vorhanden sei", kann ich nicht finden. Denn Art. 107 preuß. VU., der zu einer Verfassungsänderung die erschwerende Form von zwei Abstimmungen verlangt, zwischen denen 21 Tage

[1] Schwartz, Preuß. VU. Art. 63 Nr. 5.

liegen müssen, steht auch auf dem Boden der Verfassung, und doch ist durch ihn die Möglichkeit einer Verfassungsänderung gegeben. Deshalb haben auch die meisten Verfassungen der Notverordnung diese Fähigkeit ausdrücklich entzogen, und wo dies nicht geschehen ist, kann es zum mindesten fraglich erscheinen, ob durch die Notverordnung auch die Verfassung abgeändert werden könne. So erklärt Gaupp[1]): „Der König kann laut § 89 eine Verfassungsbestimmung abändern oder außer Wirkung setzen" und fügt hinzu, „daß das ganze Zweikammersystem in Württemberg auf einer Notverordnung beruht".

Auch für Preußen lehrt die Praxis, daß eine Klausel nötig sei, um eine Verfassungsänderung im Wege der provisorischen Gesetzgebung zu verhüten, denn auf Grund des Art. 105 der preuß. Verfassung v. 5. 12. 1848, der diese Klausel nicht enthielt, erging die Notverordnung über die Ausführung der Wahl zur zweiten Kammer, welcher Erlaß von den Kammern nicht für rechtsungültig erklärt wurde. Es wurden zwar, wie Arndt ausführt,[2]) rechtliche Bedenken dagegen erhoben; meiner Meinung nach geschah jedoch auch dies nicht mit Recht, da Art. 105 den Erlaß von Notverordnungen nicht beschränkte. Um aber ähnliche Fälle zu verhüten, wurde in Art. 63 der revidierten Verfassung die Bestimmung ge-

---

[1]) Gaupp, Württemberg. Staatsr., in Marquardsens Handb. III, 2, 1 S. 176.

[2]) Arndt, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 442.

troffen, daß Notverordnungen der Verfassung nicht zuwiderlaufen dürfen. Seither sind alle Anordnungen verboten, die nach der Verfassung auch nicht durch ein Gesetz getroffen werden dürfen, z. B. die Einführung der Zensur (Art. 27), sowie die Änderung aller Bestimmungen, die in der Verfassung selbst enthalten sind. Im einzelnen sind dies insbesondere die Art. 3—42 preuß. VU., welche die sogen. Grundrechte enthalten, ferner das Zweikammersystem (Art. 62), die Wahlgesetze (Art. 65, 75) und Art. 115, der eine Wahlverordnung aufrechterhält. Ferner die Rechte der Kammern und ihrer Mitglieder (Art. 62 u. 76—85), desgleichen die Prinzipien von der richterlichen Gewalt (Art. 86, 97), endlich die Bestimmungen über die Finanzgewalt (Art. 99—104).[1]

Manche Verfassungen beschränken das provisorische Gesetz positiv auf gewisse namhaft gemachte Gebiete. So läßt es das bayerische Polizeistrafgesetzbuch „nur für polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung“ bis zu gewisser Höhe zu, welche Vorschriften sich auf die Sicherheit des Staates oder auf den Schutz des Lebens, der Gesundheit oder des Vermögens beziehen sollen und kein bestehendes Gesetz abändern dürfen.[2]) — Oder die Beschränkung ist eine negative, wie in Sachsen, wo außer der Verfassung das Wahlgesetz ausdrücklich von der provisorischen Gesetzgebung ausgenommen ist. Negativ

---

[1]) Schwartz, Preuß. VU. S. 208.

[2]) Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. 3 S. 586.

ist auch die Beschränkung der Notverordnung in Österreich: „Keine Änderung des Staatsgrundgesetzes, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes, keine Veräußerung von Staatsgut". Ebenso darf ein Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn, dessen Frage gerade heute aktuell ist, nicht auf Grund einer Notverordnung nach § 14 der österreichischen Verfassung zustande kommen. Denn eine solche würde durch Ablehnung seitens des Reichsrates in Österreich erlöschen, während sie in Ungarn fortbestände, wodurch die staatsrechtliche Gleichartigkeit beider Länder gestört wäre.[1])

Außer den erwähnten Beschränkungen gilt ferner für alle deutschen Einzelstaaten gleichmäßig der Satz, daß durch ein provisorisches Landesgesetz niemals ein Reichsgesetz außer Kraft gesetzt werden kann. Dies ist nämlich durch Art. II der Reichsverfassung ausgeschlossen, welcher bestimmt, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.

Dies alles sind klare Vorschriften, über die kein Streit entstehen kann. Manchmal aber verweist die Verfassung auf ein erst in Zukunft zu erlassendes Gesetz, und zwar geschieht dies in verschiedener Ausdrucksweise, wobei namentlich zwei Gruppen von Ausdrücken zu unterscheiden sind. Bald nämlich spricht die Verfassung von einem „nur mit vorheriger Zustimmung der Kammern

---

[1]) Michler u. Ulbrich, Österr. Staatswörterb. Bd. 2 II S. 1707 ff.

zu erlassenden Gesetz“ (Art. 94, 95 und ähnlich auch Art. 65) oder nur von „Gesetz“ und dem „Wege der Gesetzgebung“, wie in einer ganzen Reihe von Artikeln. Gleichwertig erscheint mir auch der Ausdruck „besonderes Gesetz“. Es soll damit nicht etwa auf ein Verfassungsgesetz verwiesen werden, sondern es sollen lediglich Verordnungen auf diesen Gebieten ausgeschlossen sein. Daß damit aber zugleich auch Notverordnungen ausgeschlossen werden sollen, darüber herrscht, wenigstens bezüglich der ersten Gruppe von Ausdrucksformeln (nur mit vorheriger Zustimmung der Kammern), kein Streit. Um so mehr aber bezüglich der zweiten Gruppe. Die Schriftsteller, welche die Ausschließung der Notverordnung auch bezüglich dieser behaupten,[1][2][3] stützen ihre Ansicht darauf, daß alle in der Verfassung enthaltenen Hinweisungen auf ein zukünftiges Gesetz ein Bestandteil der Verfassung selbst seien und daher nicht durch Notverordnung geändert werden dürften. Hiergegen ist zu bemerken, daß die preuß. Verfassung nicht ohne Grund in ihrer letzten Abänderung des Art. 105 statt der Worte „die den Bestimmungen der Verfassungen nicht zuwiderlaufen“ die Worte gesetzt hat: „die der Verfassung nicht zuwiderlaufen“ — also der Verfassung im allgemeinen, dem Geiste der Verfassung. Wenn aber die Verfassung sagt,

---

[1]) Schwartz a. a. O. S. 209.

[2]) v. Rönne a. a. O. S. 371.

[3]) v. Schulze, Preuß. Staatsr. Bd. 2 S. 26.

es solle ein Gesetz eine bestimmte Materie regeln, so spricht sie den Wunsch und die Absicht aus, daß dies geschehe und der fragliche Gegenstand in Zukunft der Entscheidung der Verwaltungsbehörde entrückt werde.[1]) Nicht aber ist anzunehmen, daß, solange das Gesetz nicht ergangen ist, jede anderweitige Regelung ausgeschlossen werden sollte, zumal ja sonst eine bedenkliche Lücke in unserem Rechtsleben entstehen und in einzelnen Rechtsgebieten tatsächlich ein rechtloser Zustand herrschen würde. Noch aus einer anderen Erwägung ergibt sich aber die Zulässigkeit von Notverordnungen. Falls nämlich das verheißene Gesetz später erlassen wird, so ist es der Aufhebung und Änderung durch ein provisorisches Gesetz zugänglich, sofern es nicht durch ein verfassungsänderndes Gesetz in die Verfassung aufgenommen ist. Weshalb sollte da nicht vorher schon in dem betr. Rechtsgebiet eine Notverordnung möglich sein?

Erscheint demnach schon vom allgemeinen Gesichtspunkt aus der einstweilige Erlaß von Notverordnungen dort zulässig, wo die Verfassung auf ein künftiges „Gesetz" verweist, so begründet dies Arndt[2]) noch besonders durch die Praxis und die Motive. Wenn er allerdings ausführt, daß die Verordnungen mit Gesetzeskraft unter der Verfassung v. 5. 9. 1848 auch auf den Gebieten gegolten hätten, bei denen die Verfassung ein Gesetz ver-

[1]) v. Gerber a. a. O. § 47 Anm. III.

[2]) Arndt, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 438.

langt, so besagt dies freilich nichts mangels einer einschränkenden Bestimmung des Art. 105. Bedeutungsvoll aber erscheint mir folgende Begründung, daß nämlich Art. 93 in der von der Regierung vorgeschlagenen Fassung „es kann im Wege der Gesetzgebung ein besonderer Gerichtshof beschlossen werden" von den Kammern in der ausgesprochenen Absicht geändert wurde, die Notverordnung auszuschließen. Es wurde daher folgende Fassung angenommen: „Es kann durch ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz ein besonderer Gerichtshof errichtet werden". — Durch die Praxis ist also die Streitfrage dahin gelöst, daß nur der Ausdruck „ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz" die Notverordnung ausschließt, der Ausdruck aber „im Wege der Gesetzgebung" dies nicht bewirkt. Sonst wäre ja auch die erstere Form eine überflüssige Hervorhebung der Merkmale eines formellen Gesetzes. An dieser Lösung durch die Praxis ändert es auch nichts, daß, wie Arndt [1]) ausführt, später in den Jahren 1863 und 1866 sich das Abgeordnetenhaus im Widerspruch mit wiederholten Beschlüssen derselben zweiten Kammer, welche die Verfassung festsetzte, auf den entgegengesetzten Standpunkt gestellt hat.

Zu dem gleichen Ergebnis wie durch die Praxis gelangt man auch auf Grund der Verhandlungen der Revisions-

---

[1]) Arndt, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 439.

kammern über Art. 105 der Verfassung von 1848.[1]) Der Antrag Jubel, von dem Gebiete der Notverordnung die in der Verfassung ausdrücklich vorbehaltene Gesetzgebung auszuschließen, wurde abgelehnt. Ebenso ein Antrag Martin des Inhalts, daß die Notverordnungen in der Verfassung angezogenen organischen Gesetzen nicht widersprechen dürfen. Aus den Reden gegen diese Anträge ist besonders die von Wehmer bemerkenswert: „Was das Amendement Jubel betrifft, so habe ich zu bemerken, daß durchaus eine juristische Subtilität dazu gehören würde, um aus diesem Amendement noch etwas herauszufinden, eine Ausnahmeregel zu Gesetzen des Staates zu ergreifen. Es ist alles gestrichen".

So erscheint denn Arndts[2]) Ansicht, der sich Georg Meyer,[3]) Held,[4]) Gerber[5]) und Ulbrich[6]) anschließen, durch Motive und Praxis völlig gerechtfertigt, daß nämlich die Notverordnung auch dort zulässig sei, wo die Verfassung ein Gesetz verlangt. Dagegen wird die Zulässigkeit in solchen Fällen von v. Rönne,[7]) Schulze,[8]) Schwartz[9]) u. a. verneint.

---

[1]) Stenogr. Ber. der zweiten Kammer 1849.

[2]) Arndt, Preuß. VU. S. 126.

[3]) G. Meyer, Deutsches Staatsr. § 161.

[4]) Held, System d. Verfassungsr. Teil 2 S. 61.

[5]) Gerber, Grundz. d. deutschen Staatsr. S. 153.

[6]) Ulbrich, Lehrb. d. österr. Staatsr. § 50.

[7]) v. Rönne a. a. O. S. 371.

[8]) Schulze, Preuß. Staatsr. Bd. 2 S. 36.

[9]) Schwartz a. a. O. Art. 63.

Daß die Notverordnung auch dort zulässig sei, wo die Verfassung ein „besonderes Gesetz“ verlangt, wurde bereits an anderer Stelle (S. 50 ff.) ausgeführt. Es ist unter dieser Bezeichnung zweifellos eine nicht bereits in der Verfassungsurkunde selbst enthaltene gesetzliche Regelung zu verstehen. Dort, wo die Verfassung von „besonderem Gesetz“ spricht, ist der gewöhnliche Verwaltungsweg ausgeschlossen. Nicht aber (vgl. S. 49) unter allen Umständen auch der Notverordnungsweg. Begrifflich wäre auch eine Notverordnung in betreff des Art. 61, 2 möglich. Allerdings ist aber nicht anzunehmen, daß die Minister darin einen dringenden Notstand erblicken werden, daß sie bis jetzt strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können.

Ohne Bedeutung für die Streitfrage ist dagegen der Ausdruck „im ordentlichen Wege der Gesetzgebung“. Denn dieser findet sich außer am Eingange zur Verfassungsurkunde nur noch in Art. 107 und bezieht sich in beiden Fällen auf Verfassungsänderungen, die schon nach ausdrücklicher Bestimmung des Art. 63 nicht durch Notverordnungen erfolgen dürfen.

Außer den beiden entgegengesetzten Ansichten, von denen die eine die Zulässigkeit der Notverordnungen bejaht, die andere sie verneint, besteht noch eine farblose vermittelnde Ansicht. Dernburg[1]) hält nämlich zwar die Neuschöpfung der gesamten Normen für die von der Ver-

[1]) Dernburg, Preuß. Privatr. Bd. 1 S. 34.

fassung der „Gesetzgebung" vorbehaltenen Gebiete durch Notverordnungen für ausgeschlossen; nicht aber auch eine teilweise Regelung dieser Gebiete auf dem Wege der Notverordnung. Diese Annahme erscheint aber willkürlich, da sie sich auf keine Bestimmung der Verfassung stützen kann. Entweder ist vielmehr das ganze Gebiet der Regelung durch Notverordnungen zugänglich, oder es ist einer solchen Regelung gänzlich verschlossen. Einen Mittelweg gibt es nicht!

Eine Verweisung auf ein erst in Zukunft zu erlassendes Gesetz enthält auch Art. 99 preuß. VU., der aber wegen seiner grundlegenden Bedeutung für das konstitutionelle Staatsrecht einer besonderen Erörterung bedarf. Art. 99 bestimmt nämlich: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt". Nach Analogie unserer vorigen Erörterung müßte man nun annehmen, daß auch hier, falls das Gesetz überhaupt nicht oder auch nicht rechtzeitig ergeht, eine Notverordnung möglich sei. — Indessen ist die vorliegende Frage von einem völlig anderen Gesichtspunkte aus zu betrachten. Sie hängt nämlich eng zusammen mit der Theorie des Budgetverweigerungsrechts. Für diese Lehre trat zuerst Pfizer[1]) 1836 auf, indem er behauptete: „Das Steuerbewilligungsrecht sei für das Volk die Schutzwaffe aller seiner anderen Rechte, es sei ein

[1]) Pfizer, Staatsr. d. konst. Mon. Bd. 4 S. 446.

Mittel, das ihm die Verfassung verleihe, um auf die Schritte der vollziehenden Gewalt einzuwirken". — Gegen diese Auffassung trat zwar v. Mohl[1]) auf mit der Begründung, „es sei eine offenbare Verkennung des Denkens, wenn als Schutz des Rechtes die Nichtanerkennung rechtlich begründeter Forderungen aufgestellt werde". — Trotzdem wurde aber die Lehre von dem Budgetverweigerungsrecht zur herrschenden. Während sie aber in der französischen und belgischen Verfassung Eingang fand, findet sich in der preußischen Verfassungsurkunde keine diesbezügliche Bestimmung. Im Gegenteil heißt es in Art. 109, daß „die bestehenden Steuern und Abgaben fort erhoben werden sollen". Diese Bestimmung versagt aber jedesmal, wenn der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben außerordentlicher Mittel bedarf, die ihm aber von den Kammern verweigert werden. Der Sache nach läge dann allerdings ein Notstand im Sinne des Art. 63 vor,[2])[3])[4]) mit Rücksicht aber auf die eben erörterte besondere Bedeutung des Budgetrechts im modernen Staat ist die Notverordnung trotzdem ausgeschlossen. Die Regierung kann sich in einem solchen Falle nur dadurch helfen, daß sie einen formellen Verfassungsbruch begeht, für den sie nachträgliche Indemnität nachsuchen muß. — Das berühmteste Beispiel einer Verwaltung ohne Etat in Preußen liefert

---

[1]) v. Mohl, Württemberg. Staatsr. Bd. 1 S. 624.

[2]) Brie, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 35.

[3]) Grotefend, Deutsches Staatsr. S. 638.

[4]) Bornhak, Preuß. Staatsr. Bd. 1 S. 514.

die sogen. Konfliktszeit vor dem Kriege 1866. Die Thronrede vom 5. 8. 1866 erkärte damals, daß die Staatsausgaben dieser Zeit der gesetzlichen Grundlage entbehrt hätten, und erkannte damit an, daß das Etatsgesetz nicht auf dem Verwaltungswege ersetzt werden könne. — Auf diesem Standpunkt steht auch Laband,[1]) indem er ihn durch den Einfluß des Etatsgesetzes auf die Ministerverantwortlichkeit begründet. Er sagt: „Die Wirkungen eines Etatsgesetzes bestehen darin, daß es von vornherein die Entlastung der Minister gegenüber der Volksvertretung herbeiführt, während ein durch Verordnung festgestellter Etat die Minister nur von der Verantwortung gegenüber dem König befreit". — Schwach erscheint mir dagegen die Ansicht v. Rönnes[2]) gegen ein provisorisches Etatgesetz begründet. Er meint nämlich, daß die Fälle, die es nötig erscheinen lassen könnten, „niemals so dringend sein würden, um nicht vorher die Kammern berufen zu können".

Im Gegensatz zu der preußischen haben mehrere andere deutsche Verfassungen für den Fall des Nichtzustandekommens des Etats ausdrücklich Vorsorge getroffen, so die württembergische Verfassungsurkunde (§ 114), die bayrische Verfassungsurkunde, die hessische Verfassungsurkunde (Art. 69), die badische Verfassungsurkunde (§ 62) und das sächsische Gesetz v. 27. 11. 1860.

---

[1]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 942.

[2]) v. Rönne a. a. O. Bd. 1 S. 374.

b) In formeller Beziehung.

Art. 63 sagt: „Es können Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden“. Es fehlt mithin eine besondere Vorschrift darüber, wem dieses Recht in erster Reihe zusteht, während die Mehrzahl der deutschen Verfassungen ausdrücklich die Monarchen als Träger des Notverordnungsrechtes nennen. Doch auch für Preußen ergibt sich, gleichviel ob man die Notverordnung als besondere Art der Verordnung oder als besondere Art des Gesetzes auffaßt, daß der Erlaß derselben dem Monarchen zusteht: im ersteren Falle als selbständige Rechtsverordnung, im letzteren Falle als Ausnahme des Art. 62, der die Mitwirkung des Königs und beider Kammern bei jedem Gesetz erfordert. Da nun der Erlaß von Notverordnungen unmöglich den beiden Kammern als einer Mehrheit von Personen überlassen werden kann, so muß notwendig der König Träger des Notverordnungsrechtes sein. — Grundsätzlich kann die Ausübung des Gesetzes auch auf andere Organe übertragen werden. Diese Frage hängt hier zusammen mit dem Streit über die Zulässigkeit der Regierungsstellvertretung durch Delegation seitens des Staatsoberhauptes. Wenn man aber der neueren staatsrechtlichen Literatur folgend diese Delegation als rechtmäßig betrachtet, so muß man sie auch bei dem Notverordnungsrecht zulassen.[1]) Daß mit dieser Befugnis

---

[1]) v. Martitz, Rechtslex. Bd. 3 S. 324 ff.

Mißbrauch getrieben werden könnte, erscheint ausgeschlossen durch die Bestimmung: „Unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums“.

Zur Vermeidung von Willkür und Übereilung befürwortet Bluntschli[1]) vielmehr, daß jedes provisorische Gesetz zuerst dem Staatsrat vorgelegt werde. Und er begründet dies mit dem Hinweis auf die große Bedeutung des Staatsrates auch im konstitutionellen Staat. Denn wenn auch die Beratung der Gesetze in einem solchen den Kammern übertragen wäre, so erwachse dem Staatsrat eine große Aufgabe in der sorgfältigen Beratung der Gesetzesentwürfe und besonders der einseitig von der Regierung zu erlassenden Verordnungen. Außerdem wäre der Staatsrat den oft schnell wechselnden Ministern gegenüber, die in ihrer Eigenschaft als Staatsbeamte leicht von höherem Wunsche beeinflußt würden, in seiner unabhängigen Stellung leichter befähigt zu einer rein sachlichen Erwägung der Angelegenheiten des Staates. Napoleon nannte den Staatsrat treffend „sa pensée en deliberation“, wie er die Minister „sa pensée en exécution“ nannte.

Die Stelle eines Staatsrates bei Beratung von Notverordnungen vertritt in Braunschweig ein ständiger Ausschuß der Landesvertretung, dessen Zustimmung stets erforderlich ist (§ 120 der Landschaftsordnung).

In Preußen dagegen hat man sich mit dem Erfor-

[1]) Bluntschli, Allgem. Staatsr. Bd. 2 S. 159.

dernis der Beratung von Notverordnungen durch die Minister begnügt und dieses Erfordernis mit den Worten des Art. 63 implizite aufgestellt: „Unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums“. An diese Worte knüpft sich abermals eine Streitfrage, nämlich ob die Verantwortlichkeit aller Minister ohne weiteres mit dem Erlaß der Notverordnung begründet sei, oder ob ein besonderer Willensakt der einzelnen Minister hierzu nötig wäre. Art. 44 dürfte uns darüber einigen Aufschluß geben. Nach ihm ist nämlich an sich jede königl. Verordnung gültig, sofern sie die Gegenzeichnung eines Ministers trägt, „welcher dadurch die Verantwortung übernimmt“. Hieraus geht jedenfalls klar hervor, daß diese Verantwortung durch die Gegenzeichnung erst begründet werde. Glatzer[1]) beruft sich zwar darauf: Art. 44 sage nicht: Gewisse Akte bedürfen . . . der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher lediglich dadurch die Verantwortung übernehme und übernehmen kann, sondern stelle nur fest, daß der unterzeichnete Minister jedenfalls durch seine Unterschrift verantwortlich werde. Eine solche bloße Feststellung wäre aber doch dann nur eine leere Form. Andererseits scheint der Wortlaut des Art. 44 dafür zu sprechen, daß ein Minister, der seine Unterschrift nicht gegeben hat, auch nicht für einen Erlaß des Königs verantwortlich gemacht werden könne. Anderenfalls hätte die Bestimmung des Art. 44 genügt: „Die Minister des Königs sind veranwortlich.

---

[1]) Glatzer a. a. O. S. 45.

Alle Regierungsakte des Königs bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers". Überflüssig wäre dann sowohl der Zusatz: „welcher dadurch die Verantwortung übernimmt", wie die Bestimmung des Art. 63: „unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums". Abgesehen von diesen juristischen Gründen hat es auch vom politischen Standpunkt aus manches Bedenkliche, einen Minister ohne weiteres auch für solche Erlasse verantwortlich zu machen, mit denen er keineswegs einverstanden ist, und ihn in solchen Fällen vor die Wahl zu stellen, seiner Überzeugung untreu zu werden, oder seine Demission einzureichen. Manche dürften in diesem Konflikt unterliegen. — Wird dagegen ein Minister erst durch seine Unterschrift verantwortlich, so kann er, da Art. 63 preuß. VU. die Verantwortlichkeit des gesamten Ministeriums, also auch die Unterschriften sämtlicher Minister vorschreibt, durch Verweigerung seiner Unterschrift verhindern, daß mit dem Erlaß von Notverordnungen Mißbrauch getrieben wird.

Zöpfl[1]) meint, daß die Gegenzeichnung eine Form sei, durch die eine Beweisführung der eigenen Mitwirkung bezüglich des gegenzeichnenden Ministers überflüssig werde. Auf einen Beweis der Mitwirkung kann es aber nur bei zwei Verfassungen ankommen, nämlich der von Reuß ältere Linie, wo nur diejenigen Mitglieder der fürstlichen Landesregierung, welche für den Erlaß der Verordnung gestimmt haben, verantwortlich gemacht werden. Ähnlich

[1]) Zöpfl, Grundr. d. gem. deutschen Staatsr. Bd. 2 S. 611.

ist die Bestimmung in Schwarzburg-Sondershausen: „Die Verantwortlichkeit für die Verfügungen des Fürsten betrifft zunächst diejenigen Minister, welche dieselbe mitunterzeichnet haben", so daß es also bei den anderen auf den Beweis ihrer Mitwirkung ankommt. In den übrigen Verfassungen sind die Minister entweder ohne weiteres verantwortlich und können sich dieser Verantwortung nur durch ihre Demission entziehen, oder sie werden es, wie gesagt, nur durch ihre Gegenzeichnung.[1][2] — Arndt[3]) macht die Bemerkung, daß die Gegenzeichnung aller Minister „ordnungsgemäß" sei, aus welchem Ausdruck sich aber nichts Positives ergibt.

Wenig glücklich ist auch der Versuch, den Glatzer[4]) unternimmt, den Art. 58, 2 preuß. VU. als Abweichung von der Regel hinzustellen, daß die Minister ohne weiteres verantwortlich seien. Nach diesem Artikel ist nämlich bis zur Eidesleistung des Regenten das bestehende Ministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich. Da also ein Rücktritt ausgeschlossen ist, folgert Glatzer, daß das einzige Mittel, die Verantwortung abzulehnen, die Verweigerung der Unterschrift sei. — In die gleiche Lage kann aber doch auch ein Minister durch den Erlaß einer Notverordnung auf Grund des Art. 63 kommen, nämlich dann, wenn er, da er die Verantwortung nicht

---

[1]) v. Stengel, Preuß. Staatsr. S. 174.

[2]) Schwartz a. a. O. S. 208.

[3]) Arndt a. a. O. S. 126.

[4]) Glatzer a. a. O. S. 46.

übernehmen will, seine Entlassung erbittet, diese aber nicht erhält. — Auch aus dieser Erwägung erscheint die Unterschrift sämtlicher Minister wesentlich als Beweis freiwilliger Übernahme der Verantwortung, auf welchem Standpunkt auch die herrschende Meinung steht.[1][2][3] Diese fand auch im Abgeordnetenhaus am 26. 1. 1872 ihren Ausdruck und wurde später mehrfach in die Praxis übertragen. Hinzuzufügen wäre noch, daß die fehlende Unterschrift durch eine nachträgliche mündliche Erklärung ersetzt werden kann. Vgl. z. B. die Erklärung des Handelsministers am 10. 6. 1871, daß er trotz seiner fehlenden Unterschrift die volle Verantwortung übernehme.

Für Elsaß-Lothringen gilt noch die besondere Bestimmung, daß der Statthalter die Notverordnungen des Kaisers unterzeichnen muß, da er der einzige verantwortliche Minister für Elsaß-Lothringen ist.[4])

Auch rein äußerlich unterscheidet sich die Notverordnung allein durch die Gegenzeichnung sämtlicher Minister von anderen Erlassen der Regierung. Diese Gegenzeichnung ist das einzig notwendige äußere Merkmal einer Notverordnung, da in Preußen die ausdrückliche Bezeichnung als Notverordnung bei ihrer Verkündung nicht vorgeschrieben ist, wie dies z. B. in Sachsen-Weimar der Fall ist. — Ebensowenig vorgeschrieben ist eine Bezugnahme

[1]) Brie in Stengels Wörterb. d. Verwaltungsr. Bd. 2 S. 491.

[2]) v. Rönne a. a. O. S. 374.

[3]) Bornhak a. a. O. S. 514.

[4]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 737 3. Aufl.

auf die verfassungsmäßige Ermächtigung zum Erlaß von Notverordnungen, was nur in Österreich verlangt wird.[1]) Schwartz[2]) fordert zwar eine Bezugnahme auf Art. 63 preuß. VU., um erkennen zu lassen, daß keine unbewußte Überschreitung der Grenze zwischen Verordnungs- und Gesetzgebungsrecht, sondern ein planmäßiges Vorgehen der Regierung auf Grund des Art. 63 stattfindet. Die Notwendigkeit einer solchen Bezugnahme kann aber in Preußen nur auf dem Wege des Gewohnheitsrechtes entstehen. Denn bisher wurde Art. 63 allerdings bei allen Notverordnungen im Eingange derselben erwähnt. — Die Notverordnung v. 5. 6. 1850, Ergänzung der Verordnung über die Presse, erwähnt auch die Vorbedingung des Artikels, wie sie Art. 63 preuß. VU. aufstellt, nämlich den vorhandenen Notstand, der in dem Mißbrauch der Presse sowie in der Unzulänglichkeit der bisherigen Preßgesetzgebung bestand.

Zugleich mit ihrer Verkündung erlangt die Notverordnung auch formelle Gesetzeskraft. Von diesem Zeitpunkt an hat sie den Vorrang vor jedem später verkündeten Gesetz selbst dann, wenn dieses Gesetz früher in Kraft getreten ist, also materielle Gesetzeskraft erlangt hat, als die Notverordnung.[3]) — Die materielle Gesetzeskraft der Verordnung tritt aber nach der allgemeinen Vorschrift

---

[1]) Spiegel, Die Kaiserl. Verordnungen §§ 14 u. 15.

[2]) Schwartz a. a. O. S. 210.

[3]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 64.

des Gesetzes v. 16. 2. 1874 mit dem 14. Tage nach Ablauf desjenigen Tages ein, an welchem das betr. Stück der Gesetzessammlung in Berlin ausgegeben worden ist. In Anbetracht der Dringlichkeit der Notverordnungen wird aber wohl immer ein früherer Termin bestimmt werden.

3. Die Prüfung der Notverordnung durch die Kammern.

Das Wesen der Notverordnungen äußert sich in ihrer formellen Gesetzeskraft, die aber nur provisorisch ist bis zur endgültigen Regelung durch die Kammern. Das Provisorium ergibt sich aus der Vorschrift des Art. 63 preuß. VU.: „Sie sind den Kammern zur Genehmigung vorzulegen". Ob auch solche Notverordnungen vorzulegen sind, die keine Geltung mehr haben, darüber läßt sich streiten, denn eine „Genehmigung" ist im allgemeinen nur dann erforderlich, wenn eine Erklärung auch weiterhin Rechtskraft behalten soll. Nach Art. 63 scheint es vielmehr dem Willen der Kammern überlassen, ob sie auf Grund ihres allgemeinen Prüfungsrechts (Art. 106 preuß. VU.) solche Notverordnungen, die in Zukunft nicht mehr gelten sollen, trotzdem einer nachträglichen Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit unterziehen wollen. — Eine strikte Pflicht der Regierung zur Vorlage besteht dagegen nur für solche Verordnungen, die noch in Kraft sind. Und zwar sind diese „sofort" (nach der preuß. Verfassung) vorzulegen —, nach dem Wortlaute der hessischen Verfassung

„der nächsten Ständeversammlung“.[1]) Cosack folgert hieraus und ferner aus dem Umstande, daß die Ständeversammlung nur alle drei Jahre einberufen werden muß, daß die Frist zur Vorlage der Notverordnungen drei Jahre dauern kann. Da aber für Hessen noch die besondere Vorschrift gilt, daß die Notverordnungen nur dann vorgelegt werden müssen, wenn sie länger als ein Jahr gelten sollen, so folgt daraus die Verpflichtung der Regierung, die Ständeversammlung innerhalb eines Jahres einzuberufen.

Drei Verfassungen (Württemberg, Baden und Altenburg) enthalten über die Kammervorlage keine Bestimmungen. Folgerichtig erklärt daher Gaupp,[1]) daß die Notverordnungen nach diesen Verfassungen die gleichen Wirkungen hätten wie ein im ordentlichen Wege zustande gekommenes Gesetz. Es sind mithin außerordentliche Gesetze, denen trotzdem die Gesetzeskraft in vollem Umfange zukommt.

Der Ausdruck „sofort“, den die preußische Verfassung braucht, heißt mangels einer speziellen Vorschrift, daß die Notverordnungen schon in der ersten Sitzung den Kammern vorgelegt werden müssen. Nach der österreichischen Verfassung müssen sie binnen 4 Wochen nach Zusammentritt des Reichsrates vorgelegt werden.

Ob die Vorlage erst dem einen Hause des Landtages

---

[1]) Cosack in Marquardsens Handb. Bd. III, 1, 4 S. 56.

[2]) Gaupp in Marquardsens Handb. Bd. III, 1, 2.

oder beiden Häusern zugleich zugehen muß, darüber schweigt gleichfalls Art. 63 preuß. VU., während für Österreich bestimmt ist, daß die Vorlage zuerst dem Hause der Abgeordneten zugehen soll. Trotzdem nimmt v. Rönne für Preußen an, daß die Vorlage beiden Häusern zugleich zugehen müsse, da sonst dem einen Hause das Prüfungsrecht „zeitweilig verkümmert werden würde".[1]) Er weist ferner die Ansicht, als ob die Notverordnungen gleich den Gesetzentwürfen zu behandeln seien und daher nach Wahl der Regierung dem einen oder dem anderen Hause zuerst vorgelegt werden könnten, mit der Behauptung zurück, daß die Notverordnungen keine Gesetzentwürfe darstellten. Denn bei den Gesetzentwürfen handele es sich darum, ob sie Gesetzeskraft erhalten, bei den Notverordnungen dagegen, ob sie die Gesetzeskraft behalten sollen. Gegen diese Begründung läßt sich allerdings nichts einwenden.

Wenn aber die Regierung dem Landtage überhaupt keine Vorlage der betreffenden Notverordnung macht, so gibt die Verfassung durch ein weitgehendes Kontrollrecht gemäß Art. 106, 2 preuß. VU. der Volksvertretung ein einfaches Mittel in die Hand, diesen Verfassungsbruch der Regierung unwirksam zu machen. Die Kammern können dann nämlich aus eigner Initiative in die Prüfung der Rechtsgültigkeit, d. h. des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Notverordnung eintreten. Dagegen können

[1]) v. Rönne a. a. O. S. 375.

sie dies nicht auf Grund des Art. 64, 1, d. h. auf Grund ihres Gesetzesvorschlagsrechts.

v. Rönne[1]) bejaht dies zwar, jedoch, wie mir scheint, im Widerspruch zu seiner eigenen Behauptung, daß die Notverordnungen nicht als Gesetzentwürfe zu betrachten seien. — Auch eine Adresse an den König zu richten (Art. 81 preuß. VU.) wäre wohl nur ein Mittel, die Regierungsvorlage zu erbitten, was sich aber angesichts des Art. 106, 2 preuß. VU. durchaus nicht als notwendig erweist.

Ein anderer Fall ist der, daß die Regierung zwar die Vorlage einbringt, diese aber wegen plötzlichen Schlusses der Sitzungsperiode nicht mehr erledigt werden kann. Dann muß dem Prinzip der Diskontinuität zufolge, nach dem alle unerledigten Vorlagen „unter den Tisch fallen", die Vorlage in der nächsten Sitzungsperiode von neuem eingebracht werden. — Daß die Regierung die Beratung der Vorlage nicht durch Auflösung der Kammern verhindern darf, ist selbstverständlich, will sie keinen Verfassungsbruch begehen, gleich dem, die Vorlage überhaupt nicht einzubringen. Denn die Notverordnungen sind „zur Genehmigung" vorzulegen, d. h. es muß den Kammern auch die Möglichkeit geboten werden, einen Beschluß darüber zu fassen. Eine stillschweigende Genehmigung ist hier ebenso unzulässig wie bei der Annahme eines Gesetzes.

---

[1]) v. Rönne a. a. O.

a) Kritische Tätigkeit der Kammern.

Aus dem Worte „zur Genehmigung“ folgt aber auch der Zweck der Vorlage, eine Entscheidung der Kammern über die zukünftige Geltung der Notverordnungen herbeizuführen. Die rechtliche Grundlage zu dieser Entscheidung wird durch die kritische Tätigkeit der Kammern gelegt (Art. 106 preuß. VU.), wobei zu bemerken ist, daß durch Gesetz betr. die Abänderung der Verfassungsurkunde in Ansehung der Benennung der ersten Kammer usw. vom 30. 5. 1855 in § 1 bestimmt wurde: „Die erste Kammer wird fortan das Herrenhaus, die zweite das Haus der Abgeordneten genannt“. Denn ohne eine solche Kritik der Verfassungsmäßigkeit könnte es leicht vorkommen, daß eine Notverordnung aus Zweckmäßigkeitsgründen zum Gesetz wird, obwohl sie von Anfang an verfassungswidrig war. Ein solches Gesetz wäre gleichwohl rechtsverbindlich, denn es gibt keine höhere Instanz, die es abändern könnte. Es ist aber doch zu weitgehend, wenn John[1]) aus diesen Tatsachen die Forderung ableitet, daß nur verfassungsmäßige Notverordnungen von den Kammern genehmigt werden dürften. Denn das Recht zur Genehmigung von Notverordnungen entspringt nicht nur dem allgemeinen Kontrollrecht der Kammern, sondern zugleich auch ihrem Rechte, an der Gesetzgebung mitzuwirken, bei dessen Ausübung aber das Staatswohl

---

[1]) John a. a. O. S. 270.

allein maßgebend ist. Ergibt sich daher aus diesem Gesichtspunkt die Notwendigkeit, eine verfassungswidrige Notverordnung zum Gesetz zu machen, so gibt Art. 107 preuß. VU. dem Landtage hierzu die Möglichkeit in Gestalt einer Verfassungsänderung. Durch zwei Abstimmungen beider Häuser des Landtags, zwischen denen 21 Tage liegen müssen, kann nämlich jede verfassungswidrige Notverordnung zum verfassungsmäßigen Gesetz werden. Nur in außergewöhnlichen Fällen freilich wird der Landtag von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Liegt es doch in seinem Interesse als Volksvertretung, die Verfassung, die dem Volke seine Rechte gewährleistet, möglichst unverändert aufrechtzuerhalten. Er wird also meistens nur solche Notverordnungen genehmigen, die der Verfassung entsprechen. Die Kritik darüber zerfällt in einen formellen und einen materiellen Teil. Der formelle erstreckt sich auf alle einschränkenden Formvorschriften, wie sie in Art. 63 aufgestellt sind. Also darauf, ob die Notverordnung sofort von seiten der Regierung vorgelegt worden ist, ob sie beiden Häusern gleichzeitig zugegangen ist und ob sie die Unterschrift sämtlicher Minister trägt. Hieran schließt sich die weitere Prüfung, ob die für den Erlaß aller königl. Verordnungen vorgeschriebene Form beobachtet worden ist, ob die Notverordnung also die Unterschrift des Königs aufweist und in der Gesetzessammlung verkündet worden ist. — Entspricht die Notverordnung ihrer Form nach der Verfassung, so werden weiterhin die materiellen Voraussetzungen des Art. 63 geprüft. Im einzelnen sind dies

die Landtagsferien bei Erlaß der Notverordnung, das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder das Vorliegen eines ungewöhnlichen Notstandes, und daß die Notverordnung der Verfassung nicht zuwiderläuft. — Schon die erste dieser Fragen erledigt sich nicht ohne weiteres. Wohl wissen die Abgeordneten, ob sie versammelt waren zu der Zeit, als die Notverordnung erging, aber die Frage, ob der Notstand nicht schon während ihrer Tagung bestand und trotzdem ihr Auseinandergehen von der Regierung abgewartet oder gar durch Schließung des Landtages herbeigeführt wurde, das dürfte sich wohl der Kenntnis der Abgeordneten entziehen, desgleichen die weitere Frage, ob überhaupt ein Notstand vorgelegen hat.[1][2] — Wenn Art. 63 trotzdem das Vorhandensein eines Notstandes als Bedingung aufstellt und damit diesen Punkt der Prüfung der Volksvertretung unterwirft, so ist diese Vorschrift doch nicht als vergeblich anzusehen, sondern als Schutzmaßregel gegenüber einem möglichen Mißbrauch zu betrachten. Die Regierung muß nämlich nachträglich dem Landtage Rechenschaft über ihre Intentionen geben, und bei diesem steht es allein, ob er die Regierungserklärung für genügend halten will. Es läuft also die Entscheidung des Landtages auf ein der Regierung erteiltes Vertrauens- oder Mißtrauensvotum hinaus. Das gleiche gilt für die Frage, ob die Not-

[1]) Held, Verfassungsr. S. 91.

[2]) Bornhak a. a. O. S. 510.

verordnung nicht über ihr Ziel, den Notstand zu beseitigen, hinausgegangen ist, oder ob sie ihrem Gegenstande, ihrer räumlichen und zeitlichen Begrenzung nach zweckentsprechend war.

b) Die gesetzgeberische Tätigkeit des Landtages.

aa) Die Genehmigung der Notverordnung.

Der Landtag prüft alle diese Fragen im einzelnen, fällt aber seine Entscheidung über die Notverordnung im ganzen. Denn diese stellt einen einheitlichen Willensakt der Regierung vor, der als solcher auch einheitlich zu beurteilen ist. Nicht könnte man daher einen Teil der Notverordnung für verfassungsmäßig, den anderen für verfassungswidrig erklären. Denn schon wenn die Notverordnung sich in einem Punkte als verfassungswidrig erweist, so ist eben die Verfassung durch den Erlaß einer solchen Notverordnung verletzt worden. — Nicht immer freilich wird der Landtag seiner Beurteilung diesen strengen Maßstab zugrunde legen. Über leichte und unwesentliche Verstöße gegen die Verfassung wird er in der Regel hinwegsehen und sich damit begnügen, diese zu tadeln. Aber auch bei einer tatsächlichen Verfassungsverletzung kann durch übereinstimmenden Beschluß beider Häuser des Landtages der Regierung Indemnität erteilt werden. Dagegen genügt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit das Votum eines der beiden Häuser des Landtages. — Durch die Indemnitätserteilung werden aber

die Minister von ihrer Verantwortung gegenüber der Volksvertretung befreit. Praktische Bedeutung hat dies freilich nur in den Ländern, wo durch Versagung der Indemnität die Minister einer strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind. In Preußen aber, wo das in Art. 61 preuß. VU. verheißene Gesetz betr. die Ministeranklage noch nicht ergangen ist, sind die Kammern lediglich darauf angewiesen, den Ministern einen Verfassungsbruch vorzuwerfen. Diese wiederum haben dann allerdings keine Möglichkeit, eine gerichtliche Entscheidung über einen solchen Vorwurf zu beantragen. Etwas anderes wäre es freilich auch in Preußen, wenn der Verfassungsbruch in idealer Konkurrenz steht mit Verbrechen, die unter die allgemeinen Strafgesetze fallen, z. B. Bestechung und Hoch- oder Landesverrat.

Alsdann könnten nämlich die Minister auf Grund der Bestimmungen der Reichsstrafprozeßordnung verfolgt werden, ohne Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Minister.

In sonstigen Fällen des Verfassungsbruches dagegen wäre eine Anklage der Minister nicht möglich nach dem Grundsatz: „nulla poena sine lege", da nämlich die Strafe des Verfassungsbruches noch nicht gesetzlich bestimmt ist. — Ergeben sich aber aus der Tatsache eines Verfassungsbruchs auch vorläufig keine strafrechtlichen Konsequenzen, so wird diese Tatsache doch von Wichtigkeit bei der Frage, ob die bisherige Notverordnung auch weiterhin in Geltung bleiben solle. In den meisten Fällen wird nämlich der

Landtag diese Entscheidung mit Rücksicht auf die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung treffen. Denn in normalen Fällen soll das Recht übereinstimmen mit den Zielen staatlicher Politik. Immerhin sind Konflikte dieser beiden Faktoren möglich, und dann muß jedenfalls die Politik den Ausschlag geben. Während nämlich die kritische Tätigkeit des Landtages, die wir vorhin behandelt haben, ausschließlich von juristischen Erwägungen geleitet war, ist die gesetzgeberische Tätigkeit des Landtages ebenso ausschließlich von rein politischen Erwägungen geleitet. Und zwar spricht Glatzer hier sehr richtig von einer quasi legislatorischen Tätigkeit des Landtages. Denn während im normalen Falle das Gesetz erst nach seiner Annahme durch den Landtag vom König sanktioniert wird, liegt bei einer Notverordnung die Sanktion des Königs bereits vor, wenn sie dem Landtag zugeht. Aus diesem Grunde kann man die Notverordnungen auch niemals als Gesetzentwürfe ansehen, da sie bereits vor der Genehmigung des Landtages rechtsverbindlich waren. Man kann aber ebensowenig behaupten, daß sie nachträglich zu einem Gesetze werden, da für ein solches die Mitwirkung der drei gesetzgebenden Faktoren des Königs und beider Häuser des Landtages in der vorgeschriebenen Reihenfolge wesentlich ist, — nämlich daß der König den bereits vom Landtage genehmigten Gesetzentwurf sanktioniert. — Der Wille dieser drei Faktoren muß aber vorbehaltlos und bedingungslos übereinstimmen. Dies gilt besonders von der Notverordnung, da bei ihr durch

die schon vorliegende Sanktion der Wille des Königs festgelegt ist. Wenn folglich der Landtag eine Veränderung an der Notverordnung vornimmt, so gilt dies als eine „Verwerfung verbunden mit der Aufstellung eines neuen Gesetzes“.[1]) In einem solchen Falle muß der König der veränderten Fassung nochmals seine Sanktion erteilen, denn die Sanktion der Notverordnung galt nur für die bisherige Fassung. Auf diese Weise entsteht also ein neues Gesetz, bei dem die drei Faktoren in ordentlicher Reihenfolge mitgewirkt haben. — Dieses Gesetz muß auch noch einmal zur Feststellung des Inhalts verkündet werden, während dies bei einer unverändert angenommenen Notverordnung nur bezüglich der Genehmigung des Landtags üblich ist. Denn es gibt keine Vorschrift, den Willen des Landtages bei Verkündung von Gesetzen zum Ausdruck zu bringen, wenigstens nicht in Preußen. Die gesetzgeberische Tätigkeit des Landtags ist vielmehr eine rein innere und wird nach außen nicht erkennbar. Für gewöhnlich wird allerdings die Genehmigung des Landtages noch besonders hervorgehoben. Jedenfalls muß wie bei der Annahme jedes Gesetzes die Zustimmung des Landtages ohne Einschränkung und ohne Bedingung erfolgen. Wenn es daher in der vom Staatsministerium am 22. 12. 1849 verkündeten ständischen Genehmigung der Notverordnung vom 30. 5. 1849 (Gesetzsammlung S. 205) heißt: „Der Landtag hat der

---

[1]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 266.

Verordnung die verfassungsmäßige Zustimmung erteilt vorbehaltlich der Revision dieser Verordnung", so ist diese Einschränkung durchaus keine belanglose Hinzufügung, wie Glatzer[1]) im Widerspruch zu seinen eigenen Ausführungen annimmt. Sie hat vielmehr die Bedeutung, daß der Landtag zwar die Notverordnung vorläufig gelten lassen will, sie aber für revisionsbedürftig hält und diese Revision jetzt schon ins Auge faßt. — Es sind also im Grunde genommen nur zwei Entscheidungen des Landtages möglich, entweder nämlich die Notverordnung zu genehmigen oder sie zu verwerfen.

bb) Die Nichtgenehmigung der Notverordnung.

Die Folge dieser Verwerfung aber ist eine der bestrittensten Fragen des ganzen preußischen Staatsrechtes. In den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten finden sich zwei Gruppen von Bestimmungen: die eine schreibt bei Versagung der Genehmigung das ipso jure Erlöschen der Notverordnungen vor, die andere ordnet dagegen in diesem Falle nur die Außerkraftsetzung der Verordnungen durch die Regierung an. — Für Preußen läßt sich dagegen eine Bestimmung nur auf indirekte Weise durch Heranziehung des Art. 106, 2 ableiten. Durch diesen wird die Prüfung der Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen den Behörden entzogen und dem Landtage

[1]) Glatzer a. a. O. S. 77.

übertragen. Wenn nun, so meint John,[1]) das Prüfungsrecht nach dem Vorschlag der Revisionskammern den Behörden übertragen worden wäre, so würden diese nur rechtsgültige Verordnungen angewandt haben. Es ist aber zuzusehen, ob die Annahme Johns richtig ist, daß dem Landtage das Recht der Prüfung mit der gleichen Wirkung übertragen sei, die es in den Händen der Behörde gehabt hätte. Auch hier gilt der Satz: „Duo cum faciunt idem, non est idem“. John verkennt nämlich die verschiedene Funktion der Behörden und des Landtages. Erstere haben zwar keinen Teil an der gesetzgebenden Gewalt, sie können zwar gültig erlassene Gesetze oder Verordnungen nicht aufheben, aber durch ihren Beruf, das Recht in praktischen Fällen anzuwenden, würde ihnen in Verbindung mit einem Prüfungsrecht der Notverordnungen die Macht gegeben sein, diese auf indirekte Weise zu beseitigen, indem sie nämlich verfassungswidrige Verordnungen niemals anwenden würden. — Der Landtag natürlich hat hinwiederum keinen Teil an der vollziehenden Gewalt. Die praktische Anwendung der Rechtssätze entzieht sich also seinem Einfluß. Aber auch bei der gesetzgebenden Gewalt hat er nur das Recht der Mitwirkung, indem er nur ein Faktor dieser Gewalt ist, der stets der Zustimmung des andern Faktors, nämlich des Königs, bedarf. Der Landtag kann zwar den Erlaß von Gesetzen

---

[1]) John a. a. O.

verhindern, nicht aber den Erlaß von Verordnungen, die ja ohne seine Mitwirkung entstehen. Es hieße also dem Landtage ein selbständiges Verordnungsrecht zubilligen, wollte man die Behörden verpflichten, die von dem Landtage nicht genehmigten Notverordnungen nicht mehr anzuwenden. Es würden dann die Behörden tatsächlich unter der Herrschaft des Landtages stehen. Um so bedenklicher wäre dieses, als den Behörden, falls ihnen ein Prüfungsrecht gegeben würde, es nur freistände, verfassungswidrige Notverordnungen nicht anzuwenden, — während es dem Landtag auf Grund seines Genehmigungsrechts (Art. 63) erlaubt wäre, auch verfassungsmäßige Notverordnungen aus Schikane oder in Verkennung staatlicher Interessen zu beseitigen. Es würde aber auch dem Prinzip der Fürstensouveränität widersprechen, wollte man dem Urteil einer Parlamentsmehrheit, das leicht durch das Interesse der herrschenden Partei bestimmt wird, einen Einfluß auf das Verhalten der Behörden zugestehen. Vielmehr ist das nur in solchen Ländern möglich, in dem das Parlament Träger der Staatsgewalt ist. Vgl. auch die Rede des Abgeordneten Hahn am 19. 1. 1864. „Für die preußischen Behörden ist die Quelle des geschriebenen Rechts allein die Gesetzsammlung . . ., es haben die Behörden nicht danach zu fragen, ob die Verordnung von Anfang an rechtsungültig war, ob sie später durch einen Beschluß der Kammern für rechtsungültig erklärt wurde, oder ob diese nur die Genehmigung versagten.“

Man darf aber aus dieser Tatsache, daß nämlich der Landtag das objektive Recht niemals selbständig ändern kann, keine falschen Schlüsse ziehen und nicht wie z. B. v. Rönne[1]) annehmen, daß es im freien Belieben des Königs stehe, ob er das Votum des Landtages berücksichtigen wolle oder nicht. Vor allem darf man sich aber nicht wie v. Stockmar[2]) zu der kühnen Behauptung versteigen: „die ganze Verfassung bestände nur durch Duldung des Königs; dieser könne jederzeit die Verfassung durch eine Verordnung aufheben". Zu diesen die Verfassung vernichtenden Sätzen konnte v. Stockmar nur durch eine ganz willkürliche Interpretation der preußischen Verfassung gelangen. Schon die Übertragung des Begriffs der lex imperfecta aus dem Privatrecht auf das öffentliche Recht stößt auf Schwierigkeiten. Stockmar sieht in der preuß. Verfassungsurkunde eine lex imperfecta, da sie weder „eine Sanktion der Nichtigkeit ihr widersprechender Gesetze und Verordnungen enthalte noch eine Strafsanktion gegen Verfassungsverletzungen der Minister". Der Begriff einer lex imperfecta im Sinne des Privatrechts ist aber doch damit, wie John richtig nachweist, keineswegs erschöpft. „Ihren Zweck suche die lex imperfecta vielmehr auf indirekte Weise zu erreichen. Zum Beweise hierfür führt John[3]) das S. C. Macedo-

[1]) v. Rönne a. a. O. S. 369.

[2]) v. Stockmar a. a. O. S. 259.

[3]) John a. a. O. S. 253.

nianum an, das gegen das Gelddarlehen an Haussöhne gerichtet war. Ein solches Darlehn war trotzdem keineswegs nichtig. Doch stand der Klage des Gläubigers eine exceptio entgegen." Es fragt sich aber, ob hiernach Art. 63 preuß. VU. eine lex imperfecta darstellt. Hier wäre z. B. an die Möglichkeit zu denken, daß in einem Prozeß, in dem sich der Kläger auf eine nichtgenehmigte Notverordnung stützt, der Beklagte einredeweise geltend machen könnte, daß diese Verordnung rechtsungültig sei. Eine solche Einrede dürfte aber der Richter nicht, wie z. B. Rönne[1]) annimmt, berücksichtigen, da unter einem Konflikt des Königs mit der Volksvertretung die Sicherheit des Rechtslebens im Staate nicht leiden darf. Der Richter ist daher allein an die Autorität der Regierung gebunden.

Die zweite willkürliche Interpretation, die sich Stockmar zuschulden kommen läßt, ist die Gleichsetzung der beiden Ausdrücke „rechtsverbindlich" und „rechtsgültig" des Art. 106 pr. VU. Er kann daher nicht einsehen, was eine Prüfung bezwecken solle, wenn die Rechtsverbindlichkeit bereits feststeht. Da aber Rechtsgültigkeit durchaus nicht gleichbedeutend ist, so ist eine Prüfung der Notverordnungen auf diese Eigenschaft hin durchaus nicht zwecklos. Daß diese Prüfung aber auch nicht wirkungslos ist, ergibt sich aus den Motiven zur Proposition XIII des Art. 106.[2]) Nach dieser sind die Kammern

---

[1]) v. Rönne in Ägidis Zeitschr. Bd. 1 S. 388 ff.

[2]) v. Rönne, Preuß. VU. S. 126.

berufen, „ihre verfassungsmäßigen Rechte zu wahren". Bei der Beratung des Art. 106 durch die Revisionskommission war nun der Zusatz beantragt worden: „Die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen kann nur von den Kammern einer Erörterung unterzogen werden". Dieser Zusatz wurde aber, ebenso wie eine veränderte Fassung desselben von den Kammern ausdrücklich mit der Begründung abgelehnt, daß sie eine bloße Erörterung der Rechtsgültigkeit von Verordnungen nicht wünschten. Die Genehmigung des Landtages ist also nicht ohne verfassungsmäßige Bedeutung. In der Regel wird die Genehmigung freilich nur verfassungswidrigen Notverordnungen versagt werden. Da hierdurch der verfassungswidrige Zustand festgestellt wird, so ist der König, sofern er verfassungsmäßig regieren will, verpflichtet, ihn durch Aufhebung der Notverordnungen zu beseitigen.[1][2])

Die Regierung könnte allerdings in einzelnen Fällen die Auffassung vertreten, daß die Notverordnung tatsächlich verfassungsmäßig erlassen wurde. Doch mangels eines Staatsgerichtshofs zur Entscheidung solcher Streitfragen müßte sich die Regierung wohl dem Votum des Landtages unterwerfen. — Anders zu beurteilen ist dagegen die Frage, wie sich die Regierung zu verhalten hat,

---

[1]) Bornhak a. a. O. S. 510.

[2]) v. Stengel, Staatsr. d. Königr. Preußen, in Marquardsens Handb. II, 3 S. 174.

wenn der Landtag einer verfassungsgemäß erlassenen Notverordnung die weitere Gültigkeit versagt. Hier wäre es bedenklich, wenn der König auf jeden Fall verpflichtet wäre, die Notverordnung ohne weiteres zurückzunehmen. Inwieweit jedoch in solchen Fällen die Rechtspflicht des Herrschers, nicht genehmigte Notverordnungen zurückzunehmen, hinter anderen Erwägungen zurückzutreten habe, ist hier nicht zu entscheiden. Es könnte in einem solchen Falle ein Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung entstehen, der auf verfassungsmäßige Weise beigelegt werden muß.[1]) Es folgt daraus entgegen der Ansicht v. Rönnes,[2]) daß solche Konflikte selbst bei einer Regierung möglich sind, die von dem besten Wunsche beseelt ist, streng nach der Verfassung zu regieren. Denn man muß doch nicht nur, wie Rönne, eine Regierung ins Auge fassen, welche die Rechte des Volkes schmälern will, sondern ebenso eine Volksvertretung, welche das Staatsinteresse außer acht läßt. — Als letztes Mittel zur gütlichen Beilegung solcher Konflikte dient die Anrufung des Bundesrats auf Grund des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung. Kommt auf die Weise kein Ausgleich zustande, so ist auf Grund desselben Artikels die Verfassungsstreitigkeit im Wege der Reichsgesetzgebung zu regeln. Vom juristischen Standpunkt aus entsteht jedenfalls durch die Nichtgenehmigung des Landtages eine Verpflichtung der

[1]) v. Daniel, Preuß. PrivR. S. 17.

[2]) v. Rönne a. a. O. S. 369.

Regierung, die betreffende Notverordnung wieder aufzuheben.[1][2][3] Daß diese Zurücknahme nicht erzwungen werden kann, daß die Verpflichtung des Königs nur eine „naturalis obligatio“ darstellt, ist in der Natur des Staatsrechtes als des Rechtes der unbeschränkten Staatsgewalt gegründet. — Das wesentliche Merkmal des Rechtes ist aber nicht seine Erzwingbarkeit, sondern der Umstand, daß es als verpflichtende Regel gemeint und als verpflichtend von der gesetzgebenden Gewalt anerkannt wird.[4] Diese Anerkennung ist aber niedergelegt in der Verfassung, die der König bei seinem Regierungsantritt schwört, fest und unverbrüchlich zu halten. Jeder Verfassungsbruch ist also zugleich ein Eidesbruch, den man doch einem Monarchen normalerweise nicht zutrauen darf. — Durch den gleichen Hinweis erledigen sich auch alle Bedenken derer, die für ein ipso jure Erlöschen der Rechtsverbindlichkeit von Notverordnungen im Falle ihrer Nichtgenehmigung eintreten.[5][6][7][8] Für diese Auffassung ergibt sich, wie gesagt, in der preußischen Verfassung kein Anhalt. Im Gegenteil wurden mehrere Anträge, eine dies-

---

[1]) Dernburg, Preuß. PrivR. S. 212.

[2]) Schulze a. a. O. S. 533.

[3]) Schwartz a. a. O. S. 212.

[4]) v. Liszt, Völkerr., in Birkmeyers Enzyklopädie.

[5]) G. Meyer a. a. O.

[6]) v. Rönne a. a. O.

[7]) Fischer, Preuß. PrivR. S. 17.

[8]) v. Gerber a. a. O. S. 154.

bezügliche Bestimmung in Art. 23 preuß. VU. aufzunehmen, abgelehnt. Die Ansicht, daß auch in Preußen die Notverordnung ipso jure erlischt, wird von ihren Anhängern juristisch zwar mit der Präsumtionstheorie begründet, die ich bereits an anderer Stelle widerlegt zu haben glaube. — Tatsächlich dürfte diese Ansicht jedoch, soweit wenigstens Meyer und v. Rönne in Betracht kommen, durch die politische Richtung ihrer Vertreter bestimmt sein, auf Grund deren sie dem Landtage möglichst große Befugnisse zubilligen möchten. Andere deutsche Verfassungen vermeiden derartige Streitfragen, indem sie ausdrücklich bestimmen, daß die Notverordnungen ipso jure im Falle der Nichtgenehmigung erlöschen. Vgl. die Verfassungen von Braunschweig, Sachsen, Coburg-Gotha, Sachsen-Weimar, Bayern, Elsaß-Lothringen und Österreich.[1] [2] [3] In diesen Ländern wirkt also die Zurücknahme der Notverordnungen seitens der Regierung nur deklaratorisch, in Preußen dagegen konstitutiv. Hier schafft nämlich die Zurücknahme erst den neuen Zustand der Rechtsunverbindlichkeit, während alles, was an dem bisherigen Zustand der Rechtsverbindlichkeit geschaffen wurde, auch fernerhin bestehen bleibt. Die Rechtsunverbindlichkeitserklärung hat demnach keine rückwirkende Kraft. Diese müßte ihr vielmehr erst ausdrücklich beigelegt werden.

---

[1]) Stoerk, Handb. der deutschen Verfass. S. 329 ff., 441 ff., 276 ff.

[2]) Seydel, Lehrb. d. bayer. Staatsr. Bd. 1 S. 199 ff.

[3]) Ulbrich, Lehrb. d. österr. Staatsr. S. 391 ff.

Hätte sie dieselbe nämlich schon ohne weiteres, so würde die Notverordnung nur bedingt gewirkt haben, und dies ist mit dem Wesen einer Gesetzesnorm als bindender Vorschrift nicht vereinbar.[1] Abgesehen davon würde aber auch die Sicherheit des Rechtslebens im Staate durch bedingt wirkende Normen erschüttert werden.

Die Rechtsverbindlichkeit der Notverordnungen wird also bloß für die Zukunft aufgehoben, dann aber auch in jeder Beziehung.[2] Daher werden auch die Bestimmungen, welche die Aufhebung früherer Gesetze aussprachen, wieder rückgängig gemacht und durch diese doppelte Aufhebung der frühere Rechtszustand wiederhergestellt. Dies ist wenigstens die herrschende Meinung. Abweichend davon sagt Held[3]: „Ist durch ein provisorisches Gesetz ein bisher bestanden habendes aufgehoben worden, so bleibt es als solches aufgehoben, denn nicht die Aufhebung ist provisorisch, sondern nur das neue Gesetz.“ Einer besonderen Wiedereinführung der Gesetze bedarf es dagegen nicht, denn diese Wirkung hat ipso jure die Erklärung der Rechtsunverbindlichkeit einer Notverordnung seitens der Regierung, nicht aber schon die Erklärung der Rechtsungültigkeit seitens des Landtages. Denn solange ein Gesetz als rechtsverbindlich angewandt wird, müssen auch alle seine Bestimmungen an-

---

[1]) Dernburg, Preuß. PrivR. S. 32.

[2]) v. Stengel a. a. O. S. 174.

[3]) Held, Verfassungsr. S. 90.

gewandt werden. Als solche wesentliche Bestimmung gilt auch die Aufhebung früherer Gesetze, in der sich nur die Wirkung der formellen Gesetzeskraft äußert. Es ist also nicht richtig, wenn Glatzer[1]) die beiden Begriffe „Gesetzeskraft" und „Rechtsgültigkeit" identifiziert, indem er behauptet: „Rechtsgültigkeit sei eine allgemeine Eigenschaft eines staatlichen Willensaktes — Gesetzeskraft im besonderen das Merkmal eines rechtsgültigen Gesetzes". Das ist vielmehr nur insoweit richtig, als das Gesetz normalerweise auch rechtsgültig ist. In allen Fällen aber, in denen Gesetze rechtsungültig sind, trotzdem aber rechtsverbindlich bleiben, bleibt ihnen auch die Gesetzeskraft. Die materielle schon deswegen, weil ohne sie eine Anwendung des Gesetzes undenkbar ist, die formelle deswegen, weil die Behörden Gesetze bedingungslos anzuwenden haben. Gesetzeskraft ist also das Merkmal jedes rechtsverbindlichen Gesetzes. Diese Unterscheidungen gelten freilich nur für Preußen infolge des Art. 106 preuß. VU. Für alle anderen Verfassungen, die diesem Artikel analoge Bestimmungen nicht aufweisen, für die also ein rechtlicher Unterschied zwischen „Rechtsgültigkeit" und „Rechtsverbindlichkeit" nicht besteht, muß man dagegen behaupten, daß mit der Rechtsgültigkeit ipso jure auch die Rechtsverbindlichkeit und damit zugleich die formelle Gesetzeskraft erlischt; nämlich durch den Eintritt der resolutiven Bedingung der Nichtgenehmigung durch die

---

[1]) Glatzer a. a. O. S. 96.

Volksvertretung (abgesehen natürlich von ausdrücklichen anderen Bestimmungen).

Fassen wir zum Schluß die Merkmale einer Notverordnung nach preußischem Verfassungsrecht, wie wir sie im vorigen dargestellt haben, zusammen, so können wir sagen: Die Notverordnung ist eine besondere Art des selbständigen Verordnungsrechts des Königs und ist ausnahmsweise mit formeller Gesetzeskraft ausgestattet. In ihrem verfassungsmäßigen Bestande ist sie nur provisorisch bis zur Entscheidung des Landtages. An ihrem rechtlichen Bestande wird aber durch diese Entscheidung, wenigstens unmittelbar, nichts geändert. Erlassen werden kann die Notverordnung in dringenden Fällen, die bei Tagung des Landtages noch nicht vorlagen. Der Erlaß ist von sämtlichen Ministern zu unterzeichnen und beiden Häusern des Landtages unmittelbar nach ihrem Zusammentritt vorzulegen, falls er noch weitere Geltung behalten soll.

4. Die Notverordnung nach Reichsstaatsrecht.

Dies sind die Merkmale des preußischen Notverordnungsrechts, die mit den an betreffender Stelle erwähnten Unterschieden auch für die übrigen deutschen Einzelstaaten gelten. Ausgenommen hiervon sind Sachsen-Meiningen und die drei freien Städte, die kein Notverordnungsrecht kennen. Man müßte daher meinen, daß diese Merkmale auch in der Verfassung des Deutschen

Reiches Aufnahme gefunden hätten. Diese ist aber von dem Prinzip des englischen Staatsrechts, das ein verfassungsmäßiges Recht zum Erlaß von Notverordnungen nicht kennt, beeinflußt worden.[1]) Eine Bestimmung über das Notverordnungsrecht findet sich daher, abgesehen von § 8 EG. der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen, im deutschen Reichsstaatsrechte nicht. Einen Ersatz hierfür könnte auch Art. 68 der Reichsverfassung nicht bieten. Dieser hat zwar eine weitere Fassung wie der entsprechende Art. 111 preuß. VU., indem er als Vorbedingung nur die bedrohte öffentliche Sicherheit aufstellt. Doch ist bestimmt, daß bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes über den Belagerungszustand das entsprechende preußische Gesetz Geltung behalten solle. Dieses aber beschränkt die Erklärung des Belagerungszustandes auf Krieg oder Aufruhr. Außerdem aber gibt Art. 68 der Reichsverfassung nicht die Befugnis, Gesetze aufzuheben, was doch gerade wesentlich für eine Notverordnung ist. Denn, wie Arndt ausführt, gelten die Vorschriften des Preßgesetzes und des Gerichtsverfahrens (§ 16) nicht für den Fall eines Kriegszustandes und brauchen daher nicht erst aufgehoben zu werden.[2]) Aber auch von einem durch die Reichsverfassung begründeten Rechte des Bundesrates, Notverordnungen zu erlassen, kann nicht gesprochen werden. Nach der einen Ansicht ist nämlich der Bundes-

---

[1]) Bornhak in Stengels Wörterb. d. Verfassungsr. Bd. 2 S. 698.

[2]) Arndt, Reichsverfassung Art. 68.

rat als Träger der Souveränität ohne weiteres befugt, Notverordnungen zu erlassen, nach der anderen wäre er dies auf Grund des Art. 7,2 der Reichsverfassung. Laband[1]) widerlegt beide Ansichten. Die erstere nämlich als unbegründet, da nirgends in der Reichsverfassung der Erlaß von Notverordnungen gestattet sei, die letztere durch Hinweis auf den Wortlaut des Art. 7,2 der Reichsverfassung, der nur von „Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" zur Ausführung der Reichsgesetze spreche,

Immerhin schließt die Reichsverfassung den Erlaß von Notverordnungen nicht aus. Daher übertragen einzelne Gesetze die Befugnis hierzu entweder dem Bundesrat oder dem Kaiser oder dem Reichskanzler. Die dem Reichskanzler erteilte Ermächtigung würde aber nicht übereinstimmen mit dem Prinzip, daß der Träger des Notverordnungsrechts zugleich Träger der Souveränität sein müsse. Ferner läßt die Bestimmung der RGewO. § 56,2: „Die Anordnung ist dem Reichstage sofort, oder wenn derselbe nicht versammelt ist, bei seinem nächsten Zusammentritt mitzuteilen . . ." darauf schließen, daß Notverordnungen auch während der Tagung des Reichstages erlassen werden können. — Ferner ist im EG. z. ZPO. § 6,2 bestimmt: „Die betreffenden Anordnungen sind außer Kraft zu setzen, soweit der Reichstag seine Genehmigung versagt. Eine teilweise Genehmigung der Notverordnung bedeutet aber, wie wir gesehen haben, eine vollständige Verwerfung

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 84.

und Aufstellung eines neuen Gesetzentwurfs (vgl. Glatzer S. 106).

In allen Reichsgesetzen finden sich mithin so starke Abweichungen von den Merkmalen der provisorischen Gesetzgebung, daß man überhaupt von einer solchen nicht reden kann. Deshalb sind diese Reichsgesetze auch nur vergleichsweise am Schluß dieser Arbeit erwähnt worden.

Schluß.

Die Reform der provisorischen Gesetzgebung in Preußen.

Kehren wir am Ende unserer Ausführungen zu unserem Ausgangspunkt zurück. Wir haben dort gesehen, daß unser Notverordnungsrecht auf der französischen Charte von 1814 beruht und diese wiederum auf der Übertragung zweier englischen Einrichtungen, der Suspension der habeas corpus-acte und der Indemnity bill. Nur wurden beide Institute in ihrem Wesen verkannt. Indem man nämlich annahm, daß die Regierung ein formelles Recht habe zur Aufhebung der habeas corpus-acte, glaubte man naturgemäß auch, daß eine Indemnity bill kein staatsrechtliches Unrecht voraussetze und daß eine solche Bill folglich kein Gesetz, sondern nur ein Verwaltungsakt des Parlaments sei. So finden wir denn in unserer Verfassung der Regierung ein formelles Recht zum Erlaß von Notverordnungen erteilt; wir finden desgleichen aber auch, daß die nachträgliche Genehmigung des Landtages nur ein Verwaltungsakt ist, wenn auch manche Schriftsteller behaupten, daß mit der Genehmigung die Notverordnung in ein Gesetz verwandelt werde. In

seiner heutigen Form ist aber unser Notverordnungsrecht dem englischen Staatsrecht so entfremdet, daß einige Schriftsteller, wie Zachariae[1]) und Bischof,[2]) das Notverordnungsrecht nicht aus dem englischen Staatsrecht, sondern aus dem jus eminens des alten deutschen Rechtes herleiten.

Welches Recht aber höher zu stellen sei, das englische Staatsrecht oder das deutsche, ist schwer zu entscheiden. Es gibt Schriftsteller wie Glatzer, die das deutsche Recht höher stellen. Hatschek aber, dem wir wertvolle Untersuchungen über den Ursprung des Notverordnungsrechts verdanken, kommt zu entgegengesetzter Ansicht. Und er begründet diese damit, daß im englischen Recht die objektive Staatsnotstandstheorie herrschend sei, während bei uns eine subjektive Auffassung des Staatsnotstandes gelte.[3]) Unter dieser objektiven Theorie versteht Hatschek aber, daß nicht der gute Glaube entscheidend sei, um die Regierung gegenüber der Volksvertretung zu entlasten, sondern das objektive Kriterium des „überwiegenden Interesses". Hier kann man aber wohl mit Recht fragen: Gibt es jemals ein solches objektives Kriterium? Wird nicht auch in dieser Beziehung das subjektive Ermessen der Volksvertretung entscheiden, und werden die Ansichten über diesen Punkt nicht ebenso geteilt sein, wie die mensch-

---

[1]) Zachariae, Deutsches Staats- u. Bundesrecht Bd. 2 S. 122f.

[2]) Bischof, Staatsnotrecht S. 5f.

[3]) Hatschek a. a. O. S. 17.

lichen Interessen und Ansichten überhaupt? Diese Antwort Hatscheks auf die Frage, welchem Recht der Vorzug zu geben sei, läßt uns also unbefriedigt. Mit einer anderen scheint er uns aber das Richtige zu treffen. Er zitiert nämlich den Satz aus Tacitus Germania: „Plusque ibi valent boni mores, quam alibi bonae leges". Eine fruchtbringende gemeinsame Arbeit, wie auf allen Gebieten, so auch auf dem Gebiete der Politik ist nur möglich auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. In England herrscht aber dieses Vertrauen zwischen Regierung und Volk derart, daß alle Faktoren, die zu gesetzgeberischer Arbeit berufen sind, getragen werden von dem Gedanken an die Größe ihres Vaterlandes, daß hinter diesem „überwiegenden Interesse" alle persönlichen, alle Parteiinteressen zurückstehen. Und nicht zum wenigsten verdankt England diesem Nationalgefühl seine heutige weltbeherrschende Stellung. Wenn auch wir uns diesen Gedanken des Tacitus, der sich ja eigentlich auf Deutschland bezieht, aneignen wollten, dann würde, wie so mancher Artikel, auch Art. 63 preuß. VU. überflüssig werden. Sollten dann noch etwa Rechtsstreitigkeiten betreffs der Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung zwischen Regierung und Volksvertretung entstehen, so könnten diese durch einen Staatsgerichtshof entschieden werden, der mit staatsrechtlich ausgebildeten Richtern zu besetzen wäre (vgl. Geffcken, Reform der deutschen Verfassung S. 155).

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Am 31. Mai des Jahres 1882 wurde ich zu Breslau als Sohn des Königl. Preuß. Kammerherrn und damaligen Regierungsrats Georg Grafen von Stillfried-Rattonitz und seiner Ehefrau Sophie geb. Tillgner von Schottendorff geboren und in der katholischen Religion erzogen. In der Taufe erhielt ich die Namen Franz, Georg, Maria, Mortimer. Mein Vater, der Ehrenritter des souveränen Ordens der Maltheser und Fideikommißherr auf Buchwald, Kr. Sagan, ist, nahm im Jahre 1885 seinen Abschied aus dem höheren Verwaltungsdienst und lebt seitdem meist in Comorno, Kr. Cosel OS., einem meiner Mutter gehörigen Rittergute. Dort wuchs ich auf und wurde durch Hauslehrer bis zur Quarta vorbereitet, worauf ich die Gymnasien zu Patschkau, Neustadt OS. und Neisse besuchte. An letzterem bestand ich im September 1903 die Reifeprüfung. Da ich mich zunächst dem Militärdienst widmen wollte, trat ich als Fahnenjunker in das Husarenregiment von Schill (1. Schles. Nr. 4) ein, mußte diesen Beruf aber bereits nach einem halben Jahr aus Gesundheitsrücksichten aufgeben. Hierauf wandte ich

mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften zu, und zwar studierte ich zwei Semester in München, ein Semester in Genf, zwei in Freiburg i. Br. und ein Semester in Breslau. Während dieser Zeit hörte ich die Vorlesungen der Professoren v. Bechmann, v. Amira, Grueber, Riehl, Brentano, Meumann, de Claparède, Spira, Riezler, Schüle, Rosin, Richard Schmidt, Schulze, v. Rohland, Liefmann, v. Schultze-Gävernitz, Brie, Schott, Gretener, Engelmann und Fischer. Am 22. Juli 1907 bestand ich in Breslau die erste juristische Prüfung und befinde mich seitdem als Referendar in Neurode i. Schl.